Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/3825

19. 03. 80

Sachgebiet 210

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Melderechtsrahmengesetzes (MRRG)

A. Zielsetzung

Das derzeit ausschließlich landesrechtlich geregelte Meldewesen ist, wie kaum ein anderer Verwaltungszweig, gekennzeichnet durch einen intensiven Kontakt zwischen dem Bürger und der Verwaltung sowie einer starken Konzentration von personenbezogenen Daten bei einer Stelle, der Meldebehörde. Der Umgang mit diesen Daten, insbesondere deren Verarbeitung in automatisierten Verfahren und ihre Übermittlung an andere Behörden sowie an Privatpersonen ist bisher zum Teil nur in Verwaltungsvorschriften geregelt, was unter den Gesichtspunkten der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und des Datenschutzes als unbefriedigend empfunden werden muß. Das Meldewesen ist zudem von einer sich schon seit längerem anbahnenden Zersplitterung bedroht, der – wie sich gezeigt hat – auch mit Hilfe der in den meisten Ländern inzwischen erlassenen Datenschutzgesetze nicht hinreichend entgegengewirkt werden kann. Ein wirksamer Schutz des Bürgers vor Mißbrauch seiner bei den Meldebehörden gesammelten Daten kann nur mit Hilfe konkreter, auf die spezifischen Erfordernisse des Meldewesens abgestellter Datenschutzregelungen erreicht werden. Solche Regelungen wären indes unvollkommen, würden sie von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet werden. Die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet gebietet es nach alledem, das Meldewesen auf eine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage zu stellen.

B. Lösung

Die Regelungsbefugnis des Bundes beruht auf Artikel 75 Nr. 5 des Grundgesetzes, ist also auf den Erlaß von Rahmenvorschriften beschränkt.

Hiervon ausgehend bezweckt der Entwurf, eine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage für die anstehende Neuordnung des gel-

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

tenden, bisher ausschließlich landesrechtlich geregelten und von Zersplitterung bedrohten Melderechts der Länder zu schaffen und dabei vorrangig den bisher nur in Verwaltungsvorschriften der Länder niedergelegten bereichseigenen Datenschutz einheitlich und selbständig gesetzlich zu regeln.

Durch eine Definition der Aufgaben des Meldewesens und Regeln über das Erheben, Verarbeiten und die Zweckbindung personenbezogener Daten soll die Datenübermittlung zwischen den Meldebehörden, anderen Behörden des Bundes, der Länder und Gemeinden, sonstigen öffentlichen Stellen sowie Dritten auf eine einheitliche rechtliche Grundlage gestellt werden. Den im Entwurf enthaltenen bereichseigenen Datenschutzvorschriften kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Mit den im Zweiten Abschnitt des Entwurfs zusammengefaßten Schutzrechten des Betroffenen, den Regelungen über die Schaffung eines besonderen Meldegeheimnisses und die Begrenzung des Umfangs der zu registrierenden Daten sollen die schutzwürdigen Belange des Bürgers, insbesondere die Unantastbarkeit seiner Privatsphäre, im Meldewesen wirksamer als bisher gegen unzulässige Beeinträchtigungen gesichert werden. Der Erhaltung einer möglichst weitgehenden Einheitlichkeit des Melderechts in den Ländern sollen darüber hinaus die Bestimmungen über die Meldepflichten der Einwohner und die Regelungen über die Datenübermittlung dienen.

Im Hinblick auf den rahmenrechtlichen Charakter des Gesetzentwurfs kann eine umfassende Neuordnung des Meldewesens nur durch ergänzende landesrechtliche Regelungen erreicht werden. Da für den Erlaß der Landesgesetze über das Meldewesen ein längerer Zeitraum erforderlich ist, es andererseits aber kaum zu verantworten wäre, die Umsetzung der als Anweisungsnormen ausgestalteten Regelungen des Entwurfs durch die Landesgesetzgeber abzuwarten, soll den Datenschutzvorschriften des Zweiten und Vierten Abschnitts unmittelbare Geltung beigelegt werden.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Kosten für den Bundeshaushalt sind nicht zu erwarten.

Inwieweit eine finanzielle Belastung der Haushalte der Länder und Gemeinden entsteht, läßt sich aus der Sicht des Bundes nicht übersehen. Für die Haushalte der Länder dürften sich nach überschlägiger Schätzung die finanziellen Mehrbelastungen in engen Grenzen halten. Die kommunalen Spitzenverbände haben geltend gemacht, daß die Beachtung der datenschutzrelevanten Bestimmungen des Entwurfs und die entsprechenden organisatorischen Vorkehrungen zu zusätzlichen Kosten, insbesondere im ADV-Bereich, führen werden. Eine Schätzung dieser Kosten ist auch den kommunalen Siptzenverbänden nicht möglich.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (13) – 213 00 – Me 20/80

Bonn, den 19. März 1980

An den Herrn

Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt. Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 482. Sitzung am 8. Februar 1980 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Schmidt

Anlage 1

Entwurf eines Melderechtsrahmengesetzes (MRRG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

ERSTER ABSCHNITT

Allgemeine Bestimmungen

§ 1

Aufgaben der Meldebehörden

(1) Die für das Meldewesen zuständigen Behörden der Länder (Meldebehörden) haben die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Einwohner zu registrieren, um deren Identität und Wohnungen feststellen und nachweisen zu können.

(2) Weitere Aufgaben dürfen die Meldebehörden nur wahrnehmen, wenn sie ihnen durch Rechtsvorschrift übertragen sind. Sie sollen ihnen nur übertragen werden, wenn ihre Erfüllung die Feststellung der Identität oder der Wohnungen der Einwohner voraussetzt.

(3) Zur Erfüllung ihrer Aufgaben führen die Meldebehörden Melderegister. Diese enthalten Daten, die von den Einwohnern erhoben oder von Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen übermittelt werden. Aus den Melderegistern dürfen die Meldebehörden nach Maßgabe des Absatzes 4 Daten übermitteln

1. an Behörden und sonstige öffentliche Stellen,
2. an Personen und andere nicht-öffentliche Stellen (Melderegisterauskunft).

(4) Die Meldebehörden dürfen personenbezogene Daten nur nach Maßgabe dieses Gesetzes, der Landesgesetze über das Meldewesen und der zur Durchführung dieser Gesetze erlassenen Rechtsvorschriften erheben und verarbeiten, soweit dies nicht durch besondere Rechtsvorschriften geregelt ist.

§ 2

Speicherung von Daten

(1) Zur Erfüllung der in § 1 Abs. 1 und 2 genannten Aufgaben dürfen die Meldebehörden folgende Daten des Einwohners einschließlich der zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlichen Hinweise im Melderegister speichern:

1. Familiennamen,
2. frühere Namen,
3. Vornamen,
4. akademische Grade,
5. Ordensname/Künstlername,
6. Tag und Ort der Geburt,
7. Geschlecht,
8. gesetzlicher Vertreter (Vor- und Familiennamen, akademische Grade, Anschrift),
9. Staatsangehörigkeit(en),
10. Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft,
11. gegenwärtige und frühere Anschriften, Haupt- und Nebenwohnung,
12. Familienstand,
13. Ehegatte (Vor- und Familiennamen, akademische Grade, Tag der Geburt, Anschrift, Sterbetag),
14. minderjährige Kinder (Vor- und Familiennamen, Tag der Geburt),
15. Personalausweis/Paß (Ausstellungsbehörde, -datum, Gültigkeitsdauer, Seriennummer),
16. Übermittlungssperren,
17. Sterbetag und -ort.

(2) Soweit die Meldebehörden bei der Vorbeitung von Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament, bei der Ausstellung von Lohnsteuerkarten und Pässen oder bei der Wehr- und Zivildienstüberwachung mitzuwirken haben, dürfen sie zu diesem Zweck über die in Absatz 1 genannten Daten hinaus speichern

1. die Tatsache, daß der Betroffene vom Wahlrecht ausgeschlossen ist,
2. steuerrechtliche Daten (Steuerklasse, Freibeträge, Religionszugehörigkeit des Ehegatten, Rechtsstellung und Zuordnung der Kinder, Vor- und Familiennamen sowie Anschrift der Pflege- und Stiefeltern),
3. die Tatsache, daß Paßversagungsgründe vorliegen, ein Paß versagt oder entzogen worden ist,
4. die Tatsache, daß der Betroffene der Wehr- oder Zivildienstüberwachung unterliegt.

(3) Für Zwecke des Suchdienstes dürfen die Meldebehörden von den Einwohnern, die aus den in § 1 Abs. 2 Nr. 3 des Bundesvertriebenengesetzes bezeichneten Gebieten stammen, die Anschrift vom 1. September 1939 speichern.

(4) Durch Landesgesetz kann bestimmt werden, daß für die Erfüllung von Aufgaben der Länder weitere Daten gespeichert werden.

§ 3

Zweckbindung der Daten

Die Meldebehörden dürfen die in § 2 Abs. 2 und 3 bezeichneten oder nach § 2 Abs. 4 bestimmten zusätzlichen Daten nur im Rahmen der dort genannten Zwecke verarbeiten. Sie haben diese Daten nach der jeweiligen Zweckbestimmung gesondert zu speichern oder auf andere Weise sicherzustellen, daß sie nur nach Maßgabe des Satzes 1 verarbeitet werden. Diese Daten dürfen nur insoweit zusammen mit den in § 2 Abs. 1 bezeichneten Daten verarbeitet werden, als dies zur rechtmäßigen Erfüllung der jeweiligen Aufgabe erforderlich ist. § 18 Abs. 2 und 3 bleiben unberührt; dies gilt nicht für die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 genannten Daten.

§ 4

Datenerhebung

Durch Landesgesetz ist zu bestimmen, welche der Daten, die die Meldebehörden nach § 2 speichern dürfen, bei der An- oder Abmeldung eines Einwohners erhoben werden.

§ 5

Meldegeheimnis

(1) Den bei Meldebehörden oder anderen Stellen, die im Auftrag der Meldebehörden handeln, bei der Verarbeitung oder sonstigen Verwaltung personenbezogener Daten beschäftigten Personen ist untersagt, diese Daten unbefugt zu einem anderen als dem zur jeweiligen rechtmäßigen Aufgabenerfüllung gehörenden Zweck zu erheben und zu verarbeiten, insbesondere bekanntzugeben, zugänglich zu machen oder sonst zu nutzen.

(2) Bei Personen, die bei Stellen beschäftigt sind, die im Auftrag der Meldebehörden handeln, ist sicherzustellen, daß sie nach Maßgabe von Absatz 1 verpflichtet werden. Ihre Pflichten bestehen auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit fort.

(3) Das Nähere über Zeitpunkt und Form der Verpflichtung ist durch Landesrecht zu regeln.

ZWEITER ABSCHNITT

Schutzrechte

§ 6

Schutzwürdige Belange der Betroffenen

Schutzwürdige Belange der Betroffenen dürfen durch die Verarbeitung personenbezogener Daten nicht beeinträchtigt werden. Schutzwürdige Belange werden insbesondere beeinträchtigt, wenn die Verarbeitung, gemessen an ihrer Eignung und ihrer Erforderlichkeit zu dem vorgesehenen Zweck, den Betroffenen unverhältnismäßig belastet. Schutzwürdige Belange werden nicht beeinträchtigt, wenn

1. die Verarbeitung gesetzlich vorgeschrieben ist,
2. der Betroffene im Einzelfall schriftlich in die Verarbeitung eingewilligt hat.

§ 7

Rechte des Betroffenen

Jeder Einwohner hat gegenüber der Meldebehörde nach Maßgabe dieses Gesetzes ein Recht auf

1. gebührenfreie Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten (§ 8),
2. Berichtigung der zu seiner Person gespeicherten Daten, wenn diese unrichtig sind (§ 9),
3. Löschung der zu seiner Person gespeicherten Daten, wenn die Speicherung unzulässig war oder diese Daten zur Erfüllung der den Meldebehörden obliegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich sind (§ 10 Abs. 1 und 2),
4. Unterrichtung über die zu seiner Person erteilten erweiterten Melderegisterauskünfte (§ 21 Abs. 2),
5. Einrichtung von Übermittlungssperren (§ 19 Abs. 2 Satz 2 und § 21 Abs. 5).

§ 8

Auskunft an den Betroffenen

(1) Die Meldebehörde hat dem Betroffenen auf Antrag Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten gebührenfrei zu erteilen.

(2) Die Auskunft ist zu verweigern,

1. soweit dem Betroffenen die Einsicht in einen Eintrag im Geburten- oder Familienbuch nach § 61 Abs. 2 und 3 des Personenstandsgesetzes nicht gestattet werden darf,
2. in den Fällen des § 1758 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

§ 9

Berichtigung von Daten

Sind gespeicherte Daten unrichtig, hat die Meldebehörde die Daten von Amts wegen oder auf Antrag des Betroffenen zu berichtigen. Die bisher gespeicherten Daten sind entsprechend zu kennzeichnen, sofern sie nicht nach § 10 Abs. 1 oder 2 zu löschen sind. Von der Berichtigung sind unverzüglich diejenigen Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen zu unterrichten, denen im Rahmen regelmäßiger Datenübermittlungen nach § 18 Abs. 4 die unrichtigen Daten übermittelt worden sind.

§ 10

Löschung und Aufbewahrung von Daten

(1) Die Meldebehörde hat gespeicherte Daten zu löschen, wenn ihre Speicherung unzulässig war oder die Daten zur Erfüllung der der Meldebehörde nach diesem Gesetz obliegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich sind.

(2) Nicht mehr zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind insbesondere die Daten eines weggezogenen oder verstorbenen Einwohners, soweit sie nicht der Feststellung seiner Identität und dem Nachweis seiner Wohnung dienen; sie sind unverzüglich nach dem Wegzug und der Auswertung der Rückmeldung oder nach dem Tod des Einwohners zu löschen.

(3) Die für die Identitätsfeststellung und den Wohnungsnachweis weiterhin erforderlichen Daten sind nach Ablauf einer durch Landesrecht zu bestimmenden Frist gesondert aufzubewahren und durch technische und organisatorische Maßnahmen besonders zu sichern. Sie dürfen danach nicht mehr verarbeitet werden, es sei denn, daß dies zu wissenschaftlichen Zwecken, zur Behebung einer bestehenden Beweisnot oder zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der in § 18 Abs. 3 genannten Behörden unerläßlich ist oder der Betroffene schriftlich eingewilligt hat.

(4) Die für die Identitätsfeststellung und den Wohnungsnachweis weiterhin erforderlichen Daten, die Dauer und Art ihrer gesonderten Aufbewahrung sowie das Nähere über ihre Sicherung sind durch Landesrecht zu regeln.

DRITTER ABSCHNITT

Meldepflichten

§ 11

Allgemeine Meldepflicht

(1) Wer eine Wohnung bezieht, hat sich bei der Meldebehörde anzumelden.

(2) Wer aus einer Wohnung auszieht, hat sich bei der Meldebehörde abzumelden. Durch Landesrecht kann bestimmt werden, daß Satz 1 nicht gilt, wenn der Einwohner anschließend in demselben Land eine neue Wohnung bezieht und sich nach Absatz 1 anzumelden hat. § 13 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt.

(3) Der Wohnungsgeber ist verpflichtet, an der An- oder Abmeldung mitzuwirken. Das Nähere wird durch Landesrecht geregelt.

(4) Wohnung im Sinne dieses Gesetzes ist jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird. Wohnwagen und Wohnschiffe sind jedoch nur dann als Wohnungen anzusehen, wenn sie nicht oder nur gelegentlich fortbewegt werden.

§ 12

Mehrere Wohnungen

(1) Hat ein Einwohner mehrere Wohnungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, so ist eine dieser Wohnungen seine Hauptwohnung. Der Einwohner hat der Meldebehörde mitzuteilen, welche Wohnung seine Hauptwohnung ist.

(2) Nebenwohnung ist jede weitere Wohnung des Einwohners.

§ 13

Binnenschiffer und Seeleute

(1) Wer auf ein Binnenschiff zieht, das in einem Schiffsregister im Geltungsbereich dieses Gesetzes eingetragen ist, hat sich bei der Meldebehörde des Heimatortes des Schiffes anzumelden. § 11 Abs. 2 und 3 gilt entsprechend. Die Meldepflicht besteht nicht, solange die Person im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine Wohnung nach § 11 Abs. 1 gemeldet ist.

(2) Der Reeder eines Seeschiffes, das berechtigt ist, die Bundesflagge zu führen, hat den Kapitän und die Besatzungsmitglieder des Schiffes bei Beginn des Anstellungs-, Heuer- oder Ausbildungsverhältnisses anzumelden. Er hat diese Personen bei Beendigung des Anstellungs-, Heuer- oder Ausbildungsverhältnisses abzumelden. Zuständig ist die Meldebehörde am Sitz des Reeders. Die Meldepflicht besteht nicht für Personen, die im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine Wohnung nach § 11 Abs. 1 gemeldet sind.

§ 14

Befreiung von der Meldepflicht

Von der Meldepflicht nach § 11 sind befreit

1. Mitglieder einer ausländischen diplomatischen Mission oder einer ausländischen konsularischen Vertretung und die mit ihnen im gemeinsamen Haushalt lebenden Familienmitglieder, falls die genannten Personen weder die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, noch im Geltungsbereich dieses Gesetzes ständig ansässig sind, noch dort eine private Erwerbstätigkeit ausüben;
2. Personen, für die diese Befreiung durch Rechtsvorschriften oder in völkerrechtlichen Übereinkünften festgelegt ist.

Die Befreiung von der Meldepflicht nach Satz 1 Nr. 1 tritt nur ein, wenn die Gegenseitigkeit besteht.

§ 15

Beziehen einer Gemeinschaftsunterkunft

(1) Eine Meldepflicht wird nicht begründet, wenn

1. ein Einwohner, ohne aus der bisherigen Wohnung auszuziehen, eine Gemeinschaftsunterkunft bezieht, um
   a) Grundwehrdienst, Wehrübungen oder unbefristeten Wehrdienst,
   b) Grenzschutzgrunddienst, Grenzschutzübungen oder unbefristeten Grenzschutzdienst oder
   c) Zivildienst

   zu leisten;
2. Berufssoldaten, Soldaten auf Zeit und Beamte des Bundesgrenzschutzes aus dienstlichen Gründen nicht länger als drei Monate von ihrem Standort oder Dienstort abwesend sind und eine Gemeinschaftsunterkunft oder eine andere dienstlich bereitgestellte Unterkunft beziehen.

(2) Absatz 1 gilt nicht im Land Berlin.

§ 16

Abweichende Regelungen

(1) Durch Landesgesetz können Ausnahmen von den Meldepflichten zugelassen werden, wenn die Erfassung von Daten der betroffenen Personen gewährleistet ist oder ein Aufenthalt zwei Monate nicht überschreitet.

(2) Soweit für die Unterkunft in Beherbergungsstätten eine Ausnahme von der Pflicht zur Anmeldung bei der Meldebehörde zugelassen ist, haben die beherbergten Personen Meldevordrucke handschriftlich auszufüllen und zu unterschreiben. Die Leiter der Beherbergungsstätten haben auf die Erfüllung dieser Meldepflicht hinzuwirken und die ausgefüllten Meldevordrucke für die durch Landesrecht zu bestimmende Behörde bereitzuhalten oder dieser zu übermitteln. Die Sätze 1 und 2 gelten auch, wenn Personen in Zelten, Wohnwagen oder Wasserfahrzeugen auf Plätzen übernachten, die geschäfts- oder gewerbsmäßig überlassen werden.

(3) Die in Krankenhäuser, Pflegeheime oder ähnliche Einrichtungen aufgenommenen Personen haben dem Leiter dieser Einrichtungen die erforderlichen Angaben zu machen. Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend mit der Maßgabe, daß die Leiter der in Satz 1 genannten Einrichtungen die Angaben der aufgenommenen Personen in ein Verzeichnis einzutragen und dieses für die durch Landesrecht zu bestimmende Behörde bereitzuhalten haben.

(4) Die nach den Absätzen 2 oder 3 erhobenen Angaben dürfen nur von den dort genannten Behörden für Zwecke der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung sowie zur Aufklärung der Schicksale von Vermißten und Unfallopfern ausgewertet und verarbeitet werden.

(5) § 5 Abs. 1 gilt für die Leiter der in den Absätzen 2 und 3 bezeichneten Beherbergungsstätten und Einrichtungen sowie deren Beauftragte entsprechend.

(6) Die Form, der Inhalt und die Dauer der Aufbewahrung der Meldevordrucke nach Absatz 2 oder der Verzeichnisse nach Absatz 3 sowie das Nähere über ihre Bereithaltung für die zuständige Behörde oder die Übermittlung an diese sind durch Landesrecht zu regeln.

VIERTER ABSCHNITT

Datenübermittlungen

§ 17

Datenübermittlungen zwischen den Meldebehörden

(1) Hat sich ein Einwohner bei einer Meldebehörde angemeldet, so hat diese die bisher zuständige Meldebehörde und die für weitere Wohnungen zuständigen Meldebehörden davon durch Übermittlung von Vor- und Familiennamen, Anschriften, Tag und Ort der Geburt, Zugehörigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft, Staatsangehörigkeit und Familienstand des Einwohners zu unterrichten (Rückmeldung). Die bisher zuständige Meldebehörde hat die Meldebehörde der neuen Wohnung über die in § 2 Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4 genannten Tatsachen sowie dann zu unterrichten, wenn die in Satz 1 genannten Daten von den bisherigen Angaben abweichen. Soweit Meldebehörden desselben Landes beteiligt sind, können für die Datenübermittlung weitergehende Regelungen durch Landesrecht getroffen werden.

(2) Werden die in § 2 Abs. 1 bezeichneten Daten fortgeschrieben, so sind die für weitere Wohnungen des Einwohners zuständigen Meldebehörden zu unterrichten, soweit die Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind.

§ 18

Datenübermittlungen an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen

(1) Die Meldebehörde darf einer anderen Behörde oder einer sonstigen öffentlichen Stelle aus dem Melderegister Vor- und Familiennamen, frühere Namen, akademische Grade, Anschriften, Tag und Ort der Geburt, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Familienstand sowie Sterbetag und -ort übermitteln, wenn dies zur rechtmäßigen Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit oder der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist. Werden diese Daten für eine Personengruppe listenmäßig oder in sonst zusammengefaßter Form übermittelt, so dürfen für die Zusammensetzung der Personengruppe nur die in Satz 1 genannten Daten zugrunde gelegt werden.

(2) Die Übermittlung weiterer als der in Absatz 1 Satz 1 bezeichneten Daten oder die Übermittlung der in § 2 Abs. 1 genannten Hinweise im Melderegister an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen ist nur dann zulässig, wenn der Betroffene eingewilligt hat, oder wenn der Empfänger

1. ohne Kenntnis der Daten zur Erfüllung einer ihm durch Rechtsvorschrift übertragenen Aufgabe nicht in der Lage wäre und
2. die Daten beim betroffenen Einwohner nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erheben könnte oder von einer Datenerhebung nach der Art der Aufgabe, zu der die Daten erforderlich sind, abgesehen werden muß.

(3) Wird die Meldebehörde von dem Bundesamt für Verfassungsschutz, dem Bundesnachrichtendienst, dem Militärischen Abschirmdienst, dem Bundeskriminalamt oder dem Generalbundesanwalt um Übermittlung von Daten nach Absatz 2 oder von Hinweisen im Melderegister nach § 2 Abs. 1 zur rechtmäßigen Erfüllung der in der Zuständigkeit dieser Behörden liegenden Aufgaben ersucht, so entfällt die Prüfung durch die Meldebehörde, ob die Voraussetzungen nach Absatz 2 und § 6 vorliegen. Die ersuchende Behörde hat hierüber eine Niederschrift zu erstellen, in der die betroffenen Personen und der

Grund der Übermittlung aufzuführen sind. Die Niederschriften sind gesondert aufzubewahren, durch technische und organisatorische Maßnahmen besonders zu sichern und zu vernichten, sobald sie nicht mehr zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich sind, spätestens am Ende des Kalenderjahres, das dem Jahr der Erstellung der Niederschrift folgt. Das gleiche gilt für die in den Ländern für Sicherheitsaufgaben und die Strafverfolgung zuständigen Behörden; diese Behörden sind in den Landesgesetzen über das Meldewesen zu bezeichnen.

(4) Regelmäßige Datenübermittlungen an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen sind zulässig, soweit dies durch Bundes- oder Landesrecht unter Festlegung des Anlasses und des Zwecks der Übermittlungen, der Datenempfänger und der zu übermittelnden Daten bestimmt ist.

(5) Der Datenempfänger darf die ihm übermittelten Daten nur für den Zweck verwenden, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt wurden. § 10 Abs. 1 gilt entsprechend.

(6) Andere Behörde oder sonstige öffentliche Stelle im Sinne dieser Vorschrift ist jede öffentliche Stelle im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die andere Aufgaben als die Meldebehörde wahrnimmt, auch wenn sie Teil derselben Verwaltungseinheit ist, der die Meldebehörde angehört. Dies gilt nicht für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, soweit sie publizistische Tätigkeiten ausüben.

§ 19

Datenübermittlungen an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften

(1) Die Meldebehörde darf einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft Vor- und Familiennamen, akademische Grade, Anschriften, Tag und Ort der Geburt, Geschlecht und Sterbetag und -ort ihrer Mitglieder sowie etwaige Veränderungen dieser Daten unter den in § 18 Abs. 1 genannten Voraussetzungen übermitteln, sofern sichergestellt ist, daß beim Datenempfänger ausreichende Datenschutzmaßnahmen bestehen, insbesondere daß Regelungen über die Verwendung der Daten erlassen, technische und organisatorische Maßnahmen zu deren Ausführung getroffen sind und eine wirksame Datenschutzkontrolle stattfindet.

(2) Soweit ein öffentliches Interesse besteht, dürfen die in Absatz 1 bezeichneten Daten auch von solchen Einwohnern übermittelt werden, die nicht Mitglied der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft sind. Der Betroffene kann verlangen, daß seine Daten nicht übermittelt werden, es sei denn, daß diese Daten für Zwecke des Steuererhebungsrechts der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft benötigt werden.

§ 20

Rechtsverordnungen zur Datenübermittlung

(1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zur Durchführung von regelmäßigen Datenübermittlungen der Meldebehörden gemäß § 18 Abs. 4 an Behörden des Bundes, bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie an Vereinigungen solcher Körperschaften und Anstalten Anlaß und Zweck der Übermittlungen, die Datenempfänger, die zu übermittelnden Daten, ihre Form sowie das Nähere über das Verfahren der Übermittlung festzulegen.

(2) Der Bundesminister des Innern wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zur Durchführung von Datenübermittlungen nach § 17 Abs. 1 und 2, die zwischen den Ländern zur Fortschreibung oder Berichtigung der Melderegister erforderlich sind, Anlaß und Zweck der Übermittlungen, die zu übermittelnden Daten, ihre Form sowie das Nähere über das Verfahren der Übermittlung festzulegen.

(3) Wegen der nach den Absätzen 1 und 2 festzulegenden Form der Daten und des Verfahrens der Übermittlung kann auf jedermann zugängliche Bekanntmachungen sachverständiger Stellen verwiesen werden; hierbei ist

1. in der Rechtsverordnung das Datum der Bekanntmachung anzugeben und die Bezugsquelle genau zu bezeichnen,
2. die Bekanntmachung bei dem Deutschen Patentamt archivmäßig gesichert niederzulegen und in der Rechtsverordnung darauf hinzuweisen.

§ 21

Melderegisterauskunft

(1) Personen, die nicht Betroffene sind, und anderen als den in § 18 Abs. 6 Satz 1 bezeichneten Stellen darf die Meldebehörde nur Auskunft über Vor- und Familiennamen, akademische Grade und Anschriften einzelner bestimmter Einwohner übermitteln (einfache Melderegisterauskunft). Dies gilt auch, wenn jemand Auskunft über Daten einer Vielzahl namentlich bezeichneter Einwohner begehrt.

(2) Soweit jemand ein rechtliches Interesse, insbesondere zur Geltendmachung von Rechtsansprüchen glaubhaft macht, darf ihm zusätzlich zu den in Absatz 1 Satz 1 genannten Daten eines einzelnen bestimmten Einwohners eine erweiterte Melderegisterauskunft erteilt werden über

1. Tag und Ort der Geburt,
2. frühere Vor- und Familiennamen,
3. Familienstand, beschränkt auf die Angabe, ob verheiratet oder nicht,
4. Staatsangehörigkeit,
5. frühere Anschriften,
6. Sterbetag und -ort.

Die Meldebehörde hat den Betroffenen über die Erteilung einer erweiterten Melderegisterauskunft unter Angabe des Datenempfängers unverzüglich zu unterrichten.

(3) Melderegisterauskunft über eine Vielzahl nicht namentlich bezeichneter Einwohner (Gruppenauskunft) darf nur erteilt werden, soweit sie im öffentlichen Interesse liegt. Durch die Landesgesetze über das Meldewesen ist zu bestimmen, welche Daten für die Zusammensetzung der Personengruppe herangezogen und welche mitgeteilt werden dürfen.

(4) Bei Melderegisterauskünften nach den Absätzen 2 und 3 darf der Empfänger die Daten nur für den Zweck verwenden, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt wurden.

(5) Jede Melderegisterauskunft ist unzulässig, wenn der Betroffene der Meldebehörde das Vorliegen von Tatsachen glaubhaft gemacht hat, die die Annahme rechtfertigen, daß ihm oder einer anderen Person hieraus eine Gefahr für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder ähnliche schutzwürdige Belange erwachsen kann.

(6) Die Melderegisterauskunft ist ferner unzulässig,

1. soweit die Einsicht in einen Eintrag im Geburten- oder Familienbuch nach § 61 Abs. 2 und 3 des Personenstandsgesetzes nicht gestattet werden darf,
2. in den Fällen des § 1758 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

§ 22

Melderegisterauskünfte in besonderen Fällen

(1) Die Meldebehörde darf Parteien und Wählergruppen im Zusammenhang mit Wahlen zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament in den sechs der Wahl vorangehenden Monaten Auskunft aus dem Melderegister über die in § 21 Abs. 1 Satz 1 bezeichneten Daten von Wahlberechtigten erteilen, für deren Zusammensetzung das Lebensalter der Betroffenen bestimmend ist. Die Geburtstage der Wahlberechtigten dürfen dabei nicht mitgeteilt werden.

(2) Begehrt jemand eine Melderegisterauskunft über Alters- und Ehejubiläen von Einwohnern, so darf die Meldebehörde die Auskunft nur mit Einwilligung des Betroffenen erteilen. Wird sie erteilt, darf die Meldebehörde nur Auskunft über die in § 21 Abs. 1 Satz 1 genannten Daten des Betroffenen sowie über Tag und Art des Jubiläums erteilen.

FÜNFTER ABSCHNITT

Anpassungs- und Schlußvorschriften

§ 23

Anpassung der Landesgesetzgebung

(1) Die Länder haben ihr Melderecht den Vorschriften dieses Gesetzes innerhalb von achtzehn Monaten nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes anzupassen.

(2) Bis zum Inkrafttreten der in Absatz 1 genannten Landesgesetze gelten die Vorschriften des Zweiten und des Vierten Abschnitts unmittelbar.

§ 24

Änderung des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstgesetzes

(1) § 24 des Wehrpflichtgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1972 (BGBl. I S. 2277), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Entwicklungshelfer-Gesetzes vom 29. Juni 1976 (BGBl. I S. 1701), wird wie folgt geändert:

1. Folgender neuer Absatz 7 wird eingefügt:

   „(7) Die Verpflichtung des Wehrpflichtigen nach Absatz 6 Nr. 1, jede Änderung seiner Wohnung binnen einer Woche der zuständigen Wehrersatzbehörde seines Weg- und Zuzugsortes zu melden, gilt als erfüllt, wenn er innerhalb dieser Frist der ihm nach den Landesgesetzen über das Meldewesen obliegenden An- oder Abmeldepflicht nachgekommen ist und hierbei angegeben hat, daß er der Wehrüberwachung unterliegt; Absatz 6 Nr. 2 bleibt unberührt. Die Meldebehörde teilt dem zuständigen Kreiswehrersatzamt zum Zwecke der Wehrüberwachung die in § 18 Abs. 1 des Melderechtsrahmengesetzes genannten Daten sowie spätere Änderungen dieser Daten mit."

2. Die bisherigen Absätze 7 und 8 werden Absätze 8 und 9.

(2) § 23 des Zivildienstgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. August 1973 (BGBl. I S. 1015), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 16. Juli 1979 (BGBl. I S. 1013), wird wie folgt geändert:

1. Folgender neuer Absatz 3 wird eingefügt:

   „(3) Die Verpflichtung des anerkannten Kriegsdienstverweigerers nach Absatz 2 Nr. 1, jede Änderung seines Wohnsitzes unverzüglich dem Bundesamt für den Zivildienst zu melden, gilt als erfüllt, wenn er binnen einer Woche der ihm nach den Landesgesetzen über das Meldewesen obliegenden An- oder Abmeldepflicht nachgekommen ist und hierbei angegeben hat, daß er der Zivildienstüberwachung unterliegt. Die Meldebehörde teilt dem Bundesamt für den Zivildienst zum Zwecke der Zivildienstüberwachung die in § 18 Abs. 1 des Melderechtsrahmengesetzes genannten Daten sowie spätere Änderungen dieser Daten mit."

2. Die bisherigen Absätze 3 bis 6 werden Absätze 4 bis 7.

(3) Absätze 1 und 2 gelten nicht im Land Berlin.

§ 25

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die aufgrund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 26

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. Abweichend von Satz 1 tritt § 18 Abs. 4 achtzehn Monate nach der Verkündung in Kraft.

(2) Gleichzeitig tritt Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise und zur Regelung der Meldepflicht in Beherbergungsstätten vom 6. November 1978 (BGBl. I S. 1712) außer Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage und Ziel des Gesetzes

1. Der Bund hat nach Artikel 75 Nr. 5 des Grundgesetzes unter den Voraussetzungen des Artikels 72 des Grundgesetzes das Recht, Rahmenvorschriften über das Meldewesen zu erlassen.

   Auf der Grundlage dieser Regelungsbefugnis hatte die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag erstmalig am 4. Oktober 1971 den Entwurf eines Bundesmeldegesetzes vorgelegt (BT-Drucksache VI/2654). Dieser Entwurf konnte wegen des vorzeitigen Endes der 6. Wahlperiode nicht abschließend beraten werden. Ein in der 7. Wahlperiode am 4. Oktober 1973 mit geringfügigen Änderungen erneut eingebrachter Entwurf (BT-Drucksache 7/1059) wurde wegen verfassungsrechtlicher Bedenken, die der Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages gegen die vorgesehene Einführung eines allgemeinen, bundeseinheitlichen Personenkennzeichens erhoben hatte, ebenfalls nicht verabschiedet.

   Die Bundesregierung hatte sich bei der Vorlage dieser beiden Entwürfe für ein Bundesmeldegesetz von der Erwägung leiten lassen, daß die im Bereich des Meldewesens auf Grund im wesentlichen inhaltsgleicher Landesmeldegesetze bisher bestehende Rechtseinheit nur durch eine bundesgesetzliche Rahmenregelung erhalten und ein später nicht mehr heilbares Auseinanderlaufen der Rechtsentwicklung vermieden werden könne. Ziel der Entwürfe war es darüber hinaus, durch einheitliche Vorschriften über das Erheben und Verarbeiten (Speichern, Übermitteln, Verändern, Löschen) der Meldedaten sowie durch die Einführung eines bundeseinheitlichen, ressortübergreifenden Personenkennzeichens die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche und bürgerfreundliche Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung im Meldewesen zu schaffen; zugleich sollte der bisher vorwiegend in Verwaltungsvorschriften der Länder niedergelegte Schutz der Persönlichkeitssphäre des Bürgers auf eine einheitliche gesetzliche Grundlage gestellt werden.

   Dieser Datenschutzproblematik, deren Bewußtwerden auch durch die etwa gleichzeitig stattfindende Beratung des Entwurfes für ein Bundesdatenschutzgesetz gefördert worden sein dürfte, nahm sich in der 7. Wahlperiode insbesondere der federführende Innenausschuß des Deutschen Bundestages an. Seine Änderungsbeschlüsse bezogen sich demgemäß überwiegend auf die weitere Konkretisierung der für das Meldewesen erforderlichen spezifischen Datenschutzbestimmungen, vor allem durch Festlegung der von den Meldebehörden im Höchstfalle zu erhebenden und zu speichernden Einwohnerdaten in einer Anlage zu dem damaligen Entwurf eines Bundesmeldegesetzes.

2. In der 8. Wahlperiode wurde zunächst auf der Grundlage dieser Beschlüsse des Innenausschusses zur BT-Drucksache 7/1059 und unter Berücksichtigung der vom Rechtsausschuß gegen die ursprünglich geplante Einführung eines Personenkennzeichens erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken ein neuer Referentenentwurf (Stand: 25. Januar 1978) vorbereitet, jedoch vor einer Beschlußfassung der Bundesregierung zurückgezogen, um ihn – insbesondere im Hinblick auf seine Datenschutzelemente – noch einmal zu überarbeiten. Zu diesem Zweck wurde auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz (BfD) um eine gutachtliche Stellungnahme gebeten, die er unter Anfügung von Formulierungsvorschlägen für die datenschutzrelevanten Vorschriften des Entwurfs am 15. Oktober 1978 erstattet hat [1]).

   Die datenschutzrechtlichen und -politischen Aspekte einer möglichen künftigen Rahmenregelung des Bundes auf dem Gebiet des Meldewesens bildeten darüber hinaus das Thema einer öffentlichen Sachverständigenanhörung, die der Bundesminister des Innern am 20./21. November 1978 durchgeführt hat [2]).

3. Die Bundesregierung legt nunmehr – unter Berücksichtigung der Ergebnisse dieser gutachtlichen Stellungnahme des BfD und der Sachverständigenanhörung vom 20./21. November 1978 – den Entwuf eines Melderechtsrahmengesetzes (MRRG) vor.

   Mit dieser neuen Gesetzesbezeichnung will sie deutlich machen, daß es sich bei dem Entwurf des MRRG nicht um eine Fortschreibung der früheren Entwürfe für ein Bundesmeldegesetz handelt; zugleich wird damit der rahmenrechtliche Charakter des Gesetzes hervorgehoben, das vorwiegend Richtlinien für den Landesgesetzgeber schaffen will, die die Länder in ihren Landesgesetzen innerhalb der in § 23 Abs. 1 vorgege-

---

[1]) Gutachtliche Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesmeldegesetzes
Erstattet vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz am 15. Oktober 1978 — BfD I — 192 103/1 —

[2]) Sachverständigenanhörung zum Melderecht am 20./21. November 1978
Teil A: Stenographisches Wortprotokoll
Teil B: Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen
Herausgegeben vom Bundesminister des Innern im Januar 1979

benen Frist von achtzehn Monaten nach dem Inkrafttreten des MRRG auszufüllen haben. Damit soll die anderenfalls zu erwartende, später nicht mehr heilbare Auseinanderentwicklung des Melderechts wirksam verhindert werden. Die Gefahr der Auseinanderentwicklung hat auch die Ständige Konferenz der Innenminister/Senatoren für Inneres der Länder veranlaßt, auf die Verabschiedung eines bundeseinheitlichen Rahmenrechts für das Meldewesen zu drängen.

Das MRRG steht darüber hinaus aber – erheblich mehr noch als das geltende Melderecht der Länder und die früheren Entwürfe für ein Bundesmeldegesetz – unter dem Primat des Datenschutzes, wie er sich aus Artikel 1 Abs. 1, Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes ergibt und in den Datenschutzgesetzen des Bundes und der meisten Länder inzwischen – als Auffangregelungen – normiert ist. Dem Bürger soll damit eine Sphäre privater Lebensgestaltung verfassungsmäßig vorbehalten werden, ein letzter unantastbarer Bereich menschlicher Freiheit, der der Einwirkung der gesamten öffentlichen Gewalt entzogen ist (vgl. BVerfGE 6, 32; 27, 1). Gerade im Bereich des Meldewesens, in dem Daten über fast jeden Einwohner erhoben und verarbeitet, insbesondere gespeichert und übermittelt werden dürfen, ist es notwendig, über das allgemeine Datenschutzrecht hinaus bereichsspezifische Sonderregelungen zu schaffen, um den Schutz dieser Daten und damit der Persönlichkeitssphäre des Bürgers im weitestmöglichen Umfange zu sichern.

Da es einerseits sinnvoll und verfassungspolitisch angezeigt erscheint, daß die Datenschutzvorschriften ihren Standort in den Landesmeldegesetzen haben, das Inkrafttreten dieser Vorschriften andererseits aber so dringlich ist, daß es kaum zu verantworten ist, die Umsetzung der Anweisungsnormen durch die Landesgesetzgeber abzuwarten, soll den Datenschutzvorschriften bis dahin unmittelbare Geltung beigelegt werden (§ 23 Abs. 2).

II. Zweck und Inhalt des Gesetzes

1. Der Entwurf bezweckt, eine bundeseinheitliche Grundlage für die anstehende Neuordnung des geltenden, bisher ausschließlich landesgesetzlich geregelten und von Zersplitterung bedrohten Melderechts der Länder zu schaffen und dabei vorrangig den bisher oft nur in Verwaltungsvorschriften der Länder niedergelegten bereichseigenen Datenschutz einheitlich und selbständig gesetzlich zu regeln.

   Durch eine Definition der Aufgaben des Meldewesens und Regeln über das Erheben, Verarbeiten und die Zweckbindung personenbezogener Daten (§§ 1 bis 4) soll die Datenübermittlung zwischen den Meldebehörden, anderen Behörden des Bundes, der Länder und Gemeinden und sonstigen öffentlichen Stellen auf eine einheitliche rechtliche Grundlage gestellt werden.

   Mit der weiteren Verrechtlichung der Grundlagen des Verwaltungsvollzuges und den in dem Entwurf enthaltenen bereichseigenen Datenschutzvorschriften sollen die schutzwürdigen Belange des Bürgers, insbesondere die Unantastbarkeit seiner Privatsphäre, im Meldewesen wirksamer als bisher gegen mögliche unzulässige Beeinträchtigungen gesichert werden.

2. Diesen Zwecken dienen insbesondere die im Zweiten Abschnitt des Gesetzes zusammengefaßten Schutzrechte des Betroffenen, die Schaffung eines besonderen „Meldegeheimnisses" (§ 5) sowie die Begrenzung des Umfangs der zu registrierenden Daten (§ 2).

   Der Erhaltung einer möglichst weitgehenden Einheitlichkeit des Melderechts in den Ländern sollen darüber hinaus die Bestimmungen über die Meldepflichten des Einwohners (§§ 11 bis 16) und die Regelungen über die Datenübermittlungen (§§ 17 bis 22) dienen.

   Der Entwurf lehnt sich in seiner Terminologie im wesentlichen an die Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder an (vgl. z. B. § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 2 des Bundesdatenschutzgesetzes). Abweichend hiervon ist lediglich der Begriff der Melderegisterauskunft beibehalten und als Unterfall der Übermittlung definiert worden (vgl. § 21 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs). Dies ist in Anlehnung an die einschlägigen Vorschriften der Datenschutzgesetze der Länder Bayern und Hessen geschehen.

III. Die Aufgaben des Meldewesens in seiner historischen Entwicklung und nach heutiger Verwaltungspraxis

1. Die Entwicklung eines institutionalisierten Einwohnermeldewesens läßt sich bis in die Anfangsjahre des 19. Jahrhunderts zurückverfolgen. Es diente der polizeilichen Aufsicht über Reisende oder Fremde sowie in Gasthöfen und Herbergen aufgenommene Personen; vgl. z. B. das Allgemeine Paß-Edikt für die Preußische Monarchie vom 22. Juni 1817 (GS. S. 152) und das nachfolgende Preußische Gesetz über die Aufnahme neu anziehender Personen vom 31. Dezember 1842 (GS. 1843 S. 5).

   Die im Norddeutschen Bund zusammengeschlossenen Länder wurden durch das – auch unter der Weimarer Reichsverfassung weitergeltende – Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 (RGBl. S. 55) ermächtigt, das Meldewesen durch Gesetze oder Polizeiverordnungen zu regeln. In allen daraufhin erlassenen Vorschriften der Länder wurden die Aufgaben der Meldebehörden als rein polizeiliche Funktion definiert mit dem Ziel, den möglichst lückenlosen Nachweis über den jeweiligen Aufenthaltsort der Bürger sicherzustellen.

   In Hamburg, und zwar in Verfolg des Gesetzes über das Meldewesen vom 13. Februar 1929 (GVBl. S. 37), ähnlich in Bremen und in einigen

anderen deutschen Städten wurde erstmals eine Mitteilungspflicht der Meldebehörden gegenüber einer Reihe von anderen Behörden und Stellen geschaffen. Preußen folgte dieser Entwicklung, die insgesamt eine Ausweitung der Funktionen des Meldewesens in Richtung auf ein Einwohnerinformationssystem für vielfältige Verwaltungsaufgaben einleitete, durch Schaffung von Mitteilungspflichten zwischen den Meldebehörden sowie zu anderen Behörden und Stellen – allerdings auch hier unter Aufrechterhaltung des primär polizeilichen Aufgabenverständnisses des Meldewesens – mit den aufgrund des preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes vom 1. Juni 1931 (GS. S. 77) und der Polizeiverordnung über das Meldewesen vom 22. April 1933 (GS. S. 129) erlassenen Ausführungsbestimmungen des Preußischen Ministeriums des Innern vom 20. Mai 1933 (PrMBliV. S. 604).

2. Waren die landesrechtlichen Meldevorschriften bis dahin noch weitgehend frei von spezifisch nationalsozialistischem Gedankengut, so änderte sich dies erkennbar mit der aufgrund des § 1 des Gesetzes über das Paß-, Ausländerpolizei- und das Meldewesen vom 11. Mai 1937 (RGBl. I S. 589) — erstmals reichseinheitlich — erlassenen Reichsmeldeordnung vom 13. Januar 1938 (RGBl. I S. 13) und vor allem mit den dazu ergangenen Runderlassen des Reichs- und Preußischen Ministers des Innern vom 24. Januar, 10. April und 26. August 1938 (RMBliV. S. 191, 689 und 1371). So wurden die Bestimmungen über die allgemeinen Meldepflichten sowie über die Meldung in Beherbergungsstätten, Heimen, Krankenhäusern und Anstalten aus sicherheitspolizeilichen Gründen erheblich verschärft; dies galt auch für die neugeschaffene Verpflichtung des Hauseigentümers oder Hausverwalters, neben dem Wohnungsnehmer und dem Wohnungsgeber die Erfüllung der Meldepflicht zu überwachen und meldepflichtige Vorgänge ggf. selbst anzuzeigen. Schließlich wurde eine einheitliche Zuordnung des Meldewesens zu den staatlichen Polizeibehörden vorgesehen.

   Während sich der Erste Runderlaß vom 24. Januar 1938 im wesentlichen auf die Erläuterung der Reichsmeldeordnung beschränkte, enthielt insbesondere der Zweite Runderlaß vom 10. April 1938 differenzierte Regelungen über die gegenseitige Benachrichtigungspflicht der Meldebehörden, ihre Zusammenarbeit mit anderen Behörden und die Erteilung von Auskünften. Die Melderegister sollten damit als zentrale Informationsstellen für staatliche, kommunale und polizeiliche Aufgaben, aber auch für Zwecke der ehemaligen NSDAP und ihrer Gliederungen nutzbar gemacht werden. Diese Zielsetzung war naturgemäß mit speziellen Interessen des damaligen NS-Staates eng verknüpft: Mitteilungen über sämtliche An- und Abmeldungen an die örtlich zuständigen Dienststellen der „NSDAP", Benachrichtigung der „Geheimen Staatspolizei" über Rückwanderer aus dem Ausland, Auskunftserteilung an erbbiologische Forschungsanstalten und für Zwecke der „Sippenforschung", Registrierung von Berufsverboten sowie der Unterbringung in Untersuchungs-, Straf- oder Schutzhaft bis hin zu der ebenfalls auf das Gesetz über das Paß-, Ausländerpolizei- und das Meldewesen gestützten Verordnung über die Errichtung einer Volkskartei vom 21. April 1939 (RGBl. I S. 823), die es ermöglichen sollte, auf ganze Jahrgänge der Bevölkerung leicht zugreifen zu können, lassen erkennen, daß das Meldewesen zu einem Instrument der damaligen NS-Politik ausgestaltet werden sollte.

3. Nach dem Zusammenbruch des NS-Regimes wurde das Meldewesen zunächst weiter nach der Reichsmeldeordnung, soweit die Vorschriften den damaligen Verhältnissen noch entsprachen, gehandhabt und bestand in dieser Form noch über den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Grundgesetzes hinaus. Auch die in den Jahren 1949 und 1950 von den Ländern erlassenen Meldegesetze, die die Reichsmeldeordnung ablösten, entsprachen ihr inhaltlich – von geringfügigen Änderungen abgesehen – noch fast wörtlich.

   Die angestrebte Modernisierung eines möglichst einheitlich zu erhaltenden Melderechts in den Ländern sollte durch einen Mustergesetzentwurf erreicht werden, der von einem Ausschuß der Arbeitsgemeinschaft der Innenminister/Senatoren für Inneres der Bundesländer erarbeitet worden war und die Grundlage der in den Jahren 1959/60 erlassenen und fast durchweg noch geltenden Meldegesetze der Länder bildete. Dieses Ziel wurde indessen nicht völlig erreicht, insbesondere nicht in den Teilen, die durch Verwaltungsvorschriften geregelt wurden.

   Gegenüber der Reichsmeldeordnung zeichnet sich dieses Melderecht durch eine gewisse Liberalisierung der Meldepflichten und durch Vereinfachungen für den Einwohner aus, ferner durch differenziertere Regelungen über die Zusammenarbeit zwischen Melde- und anderen Behörden sowie über die Auskunftserteilung. Dabei blieb die Zielsetzung unberührt, das Meldewesen aus einem ursprünglich rein polizeilichen Spezialgebiet der Verwaltung zu einer Informationsquelle über personenbezogene Daten für die Erledigung vielfältiger kommunaler und staatlicher Aufgaben zu entwickeln.

   So haben die Meldebehörden sich nach dem geltenden Landesmelderecht untereinander im Wege der Rückmeldung von überörtlichen Wanderungsbewegungen der Einwohner zu verständigen. Sie benachrichtigen in bestimmten Fällen u. a die Statistikbehörden, das Standesamt, das Kreiswehrersatzamt, die Ausländerbehörde, das Schulamt, die Polizei, das Gesundheitsamt, die Paß- und Personalausweisbehörden, die Wahlbehörden sowie Stellen der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften; sie nehmen Benachrichtigungen über Veränderungen personenbezogener Daten von anderen Behörden, z. B. den Standesämtern, den Staatsangehörigkeitsbehörden, den Paß- und Personalausweisbehörden sowie

den Gerichten und Polizeibehörden entgegen. Aufgabe des Meldewesens ist es auch, die für die kommunale Selbstverwaltung, insbesondere die kommunale Planung, benötigten Einwohnerdaten bereitzustellen.

4. Die Meldebehörden stehen also in einem umfangreichen Datenaustausch mit zahlreichen Stellen, der im herkömmlichen Verfahren einen hohen Arbeits- und Personalaufwand erfordert. Die Anwendung der automatisierten Datenverarbeitung (ADV) im Meldewesen eröffnete Möglichkeiten, deren Ausschöpfung – abgesehen von dem Rationalisierungseffekt – seine Informationsfunktion vergrößert; sie vermehrte aber auch die Besorgnis, daß die Tätigkeit der Verwaltung durch Zentralisierung der Informationen eine neue Qualität erhalten, insbesondere daß durch Zusammenführung von Daten aus verschiedenen Verwaltungsbereichen eine wesentlich intensivere „Transparenz" des einzelnen Bürgers ermöglicht werden könnte.

Eine solche zumindest potentiell unbegrenzte, wenn auch unter dem Gesetzesvorbehalt stehende Informationssammlung und -bereitstellung stände im Widerspruch zu den vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung vertretenen Grundsätzen zur Eingriffsbefugnis des Staates in das Persönlichkeitsrecht. Das Bundesverfassungsgericht hat es in seinem Grundsatzbeschluß vom 16. Juli 1969 (BVerfGE 27, 1) als mit der Menschenwürde unvereinbar erklärt, wenn der Staat das Recht für sich in Anspruch nehmen wollte, den Menschen zwangsweise in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren und ihn damit wie eine Sache zu behandeln, die einer Bestandsaufnahme in jeder Beziehung zugänglich ist. Ein solches Eindringen in den Persönlichkeitsbereich durch eine umfassende Einsichtnahme in die persönlichen Verhältnisse seiner Bürger sei dem Staat auch deshalb versagt, weil dem einzelnen um der freien und selbstverantwortlichen Entfaltung seiner Persönlichkeit willen ein Innenraum verbleiben müsse, in dem er sich selbst besitzt und in den er sich zurückziehen kann, zu dem die Umwelt keinen Zutritt hat, in dem man in Ruhe gelassen wird und ein Recht auf Einsamkeit genießt.

IV. Automation und Datenschutz im Meldewesen

1. Die Nutzbarmachung der ADV für Zwecke der öffentlichen Verwaltung hat in der Vergangenheit stetig zugenommen. Insbesondere in den Bereichen, die – wie das Meldewesen – durch eine Massenbearbeitung von Verwaltungsvorgängen geprägt sind, läßt sie sich heute nicht mehr wegdenken. Sie erlaubt die wirtschaftliche Speicherung und Verwaltung der Meldedaten, bewältigt mit hoher Verarbeitungsgeschwindigkeit Massenauswertungen des Gesamtbestandes – etwa den Ausdruck von Lohnsteuerkarten und Wahlbenachrichtigungen –, schafft Voraussetzungen für den Datenabgleich bei der Gewährung von Leistungen im System der sozialen Sicherung (Kindergeld, Rentenversicherung, Kriegsopferversorgung), leistet Entscheidungshilfen und dient statistischen, wissenschaftlichen und strukturellen Untersuchungen.

   In der Bundesrepublik Deutschland arbeitet schon ein großer Teil der Gemeinden im Meldewesen mit DV-Anlagen. Nicht zuletzt dies macht es erforderlich, ein Auseinanderlaufen der Entwicklungen, die meist regional begrenzt sind und sich teilweise aus den unterschiedlichen Zeitpunkten der Umstellung auf die ADV erklären, einzufangen und künftig durch entsprechende Regelungen zu vermeiden. Hierzu gehören technische Anforderungen an die Datenträger, Definitionen der Dateninhalte und Beschreibungen der Datensätze für bestimmte im Datenaustausch übermittelte Nachrichten. In § 20 sind hierfür Rechtsverordnungsermächtigungen für die Bundesregierung (zur Erfüllung der Informationsbedürfnisse der Bundesbehörden und sonstiger öffentlicher Stellen) und für den Bundesminister des Innern (zur Datenübermittlung der Meldebehörden verschiedener Länder untereinander) vorgesehen.

2. Gerade die Automation im Bereich personenbezogener Verwaltungsaufgaben könnte die Gefahr vergrößern, daß ohne zwingende Notwendigkeit schutzwürdige Angaben in einer Weise ausgewertet werden, die geeignet ist, den Betroffenen in seiner Persönlichkeitssphäre zu verletzen. Deshalb müssen für das Meldewesen wirksame Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten getroffen werden.

   Der Entwurf steht deshalb unter dem Primat des bereichsspezifischen Datenschutzes, der seinen besonderen Niederschlag in seinem Zweiten Abschnitt „Schutzrechte" findet. Dem Datenschutz dienen aber auch die Begrenzung der Aufgaben der Meldebehörden in § 1 und der von ihnen im Höchstfall zu speichernden Daten in § 2, die Zweckbindung der Daten und das Verbot der gemeinsamen Verarbeitung zusätzlich erhobener Daten in § 3, die gesetzliche Festlegung der Datenerhebung in § 4 sowie die Einführung eines „Meldegeheimnisses" in § 5. Weitere wesentliche Datenschutzregelungen enthalten § 16, insbesondere in den Absätzen 4 und 5, § 18 durch weitgehende Einschränkung der Datenübermittlung an andere Behörden und Stellen sowie §§ 19 bis 22 durch Regelung der Datenübermittlung an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften und als „Melderegisterauskünfte" an Dritte.

   Diese Datenschutzbestimmungen sind um so notwendiger, als die in den meisten Ländern inzwischen in Kraft getretenen Landesdatenschutzgesetze diese bisher zumeist nur in Verwaltungsvorschriften geregelten Fragen, insbesondere die Übermittlung an Dritte, zwar übergangsweise regeln, gerade dabei aber die Gefahr einer später nicht mehr heilbaren Auseinanderentwicklung des Melderechts sichtbar wird.

V. Gesetzgebungsrecht des Bundes

1. Das Gesetzgebungsrecht des Bundes für den Entwurf folgt aus Artikel 75 Nr. 5 des Grundgesetzes. Ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung ist gegeben; denn die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus (Artikel 72 Abs. 2 Nr. 3 des Grundgesetzes) erfordert eine landesübergreifende Regelung, die sicherstellt, daß das Meldewesen seine Funktion als Informationsquelle für Einwohnerdaten gegenüber den Behörden des Bundes, der Länder und der Gemeinden sowie sonstigen öffentlichen Stellen erfüllen kann. Eine fehlende bundesgesetzliche Rahmenregelung würde angesichts der dringend notwendigen Novellierung der Landesmeldegesetze die Gefahr beinhalten, daß das Melderecht der Länder in einer später nicht mehr heilbaren Weise auseinanderlaufen könnte.

   Diese Gefahr ist heute akuter denn je zuvor. Besonders deutlich zeigt sich die befürchtete Auseinanderentwicklung am Beispiel der melderechtsspezifischen Übergangs- bzw. Sondervorschriften in den Datenschutzgesetzen der Länder: Infolge der dort vor allem hinsichtlich der Melderegisterauskunft getroffenen Regelungen, die von Land zu Land z. T. erheblich voneinander abweichen, ist schon heute ein Zustand erreicht, der die Einheitlichkeit des Melderechts in Frage zu stellen beginnt.

2. Die Regelungsbefugnis des Bundes ist nach Artikel 75 des Grundgesetzes auf den Erlaß von Rahmenvorschriften beschränkt, die entweder Richtlinien für den Landesgesetzgeber oder unmittelbar verbindliches Recht darstellen können. Der Entwurf verwendet beide Gestaltungsmöglichkeiten, ohne dabei den Rahmen für gesetzgeberische Maßnahmen der Länder auf dem Gebiet des Meldewesens zu eng zu ziehen. In seinem Ersten und Dritten Abschnitt enthält der Entwurf Richtlinien für die Landesgesetzgebung, in denen einmal Ziel und Aufgabe des Meldewesens abgegrenzt, zum anderen in den Grundzügen die wichtigsten melderechtlichen Pflichten des Bürgers bezeichnet werden. Vollziehbares Recht wird damit in der Regel noch nicht gesetzt. Der Entwurf läßt z. B. offen, in welcher Weise, durch wen, mit welchen Angaben, innerhalb welcher Frist diese Pflichten zu erfüllen sind und welche Rechtsfolgen Pflichtverletzungen nach sich ziehen.

   Auch im Zweiten und Vierten Abschnitt werden keine abschließenden Regelungen getroffen. Die Datenübermittlung zwischen den Meldebehörden und gegenüber anderen Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen sowie den öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften und die Erteilung von Melderegisterauskünften an Dritte erfordern zwar im Interesse der Rechtseinheit gleichartige Regelungen; dies gilt insbesondere für die Rückmeldung (§ 17 Abs. 1), die Festlegung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Datenübermittlung in §§ 18 und 19 und die durch Rechtsverordnungen der Bundesregierung bzw. des Bundesministers des Innern zu regelnden formalen Übermittlungsvoraussetzungen in § 20 sowie schließlich für die Erteilung von Melderegisterauskünften an Dritte in §§ 21 und 22. Andererseits sind fast alle diese Vorschriften noch durch Landesrecht ergänzungsbedürftig und ergänzungsfähig.

   Der Entwurf gibt den Ländern an verschiedenen Stellen auf, durch welche Art von Rechtsvorschriften sie bestimmte Materien zu regeln haben (z. B. durch Landesgesetz in § 2 Abs. 4, § 4, § 16 Abs. 1), oder schreibt gar vor, daß sie die von ihnen zu treffenden Regelungen in eine bestimmte gesetzestechnische Einheit einzustellen haben („Landesgesetze über das Meldewesen" in § 1 Abs. 4, § 18 Abs. 3, § 21 Abs. 3). Diese bewußte Abweichung von der üblichen Gesetzesterminologie beruht auf der im Interesse des Datenschutzes gebotenen Verrechtlichung und Transparenz des Meldewesens.

   Da das Inkrafttreten der Datenschutzvorschriften dringlich ist, soll ihnen — unbeschadet der insoweit von den Landesgesetzgebern zu treffenden Regelungen und bis zu deren späterem Wirksamwerden — unmittelbare Geltung beigelegt werden (§ 23 Abs. 2).

   Damit entspricht der Entwurf als Ganzes den Anforderungen, die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für ein Rahmengesetz entwickelt worden sind und die darin bestehen, daß die Rahmenvorschriften, wenn auch nicht in allen einzelnen Bestimmungen, so doch als Ganzes durch die Landesgesetzgebung ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig, jedenfalls auf eine solche Ausfüllung hin angelegt sein müssen (vgl. hierzu BVerfGE 4, 115, 129 f.; 7, 29, 41; 8, 186, 193; 25, 142, 152; 36, 193, 202).

VI. Auswirkungen des Entwurfs auf den Bundeshaushalt und die Haushalte der Länder und Gemeinden

1. Durch die Ausführung des Gesetzes einschließlich der von der Bundesregierung und dem Bundesminister des Innern zu erlassenden Rechtsverordnungen wird der Bundeshaushalt nicht mit zusätzlichen Kosten belastet. Inwieweit eine finanzielle Belastung der Haushalte der Länder und Gemeinden entsteht, läßt sich aus der Sicht des Bundes nicht übersehen. Für die Haushalte der Länder dürften sich nach überschlägiger Schätzung die finanziellen Mehrbelastungen in engen Grenzen halten. Die kommunalen Spitzenverbände haben geltend gemacht, daß die Beachtung der datenschutzrelevanten Bestimmungen des Entwurfs und die entsprechenden organisatorischen Vorkehrungen zu zusätzlichen Kosten, insbesondere im ADV-Bereich, führen werden. Eine Schätzung dieser Kosten ist auch den kommunalen Spitzenverbänden nicht möglich.

2. Auswirkungen auf das Preisniveau sind nicht zu erwarten.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 – Aufgaben der Meldebehörden

Die geltenden Meldegesetze der Länder kennen keine umfassende Aufgabenbeschreibung für die Tätigkeit der Meldebehörden. Bundes- und Landesgesetzgeber haben den Meldebehörden als institutionellem Teil größerer Verwaltungseinheiten – in der Regel der Kommunalverwaltungen – bisher nur in einigen wenigen Rechtsvorschriften bestimmte Aufgaben unmittelbar zugewiesen (so z. B. in § 15 Abs. 3 des Wehrpflichtgesetzes die Erfassung der Wehrpflichtigen, in § 136 der Abgabenordnung die Datenübermittlung an Finanzbehörden und – neuerdings – in den Landesdatenschutzgesetzen u. a. die Erteilung von Melderegisterauskünften). Im übrigen vollzieht sich die meldebehördliche Tätigkeit noch weitgehend nach Verwaltungsvorschriften der Länder, die – auch in ihrem sachlichen Inhalt – nicht immer deckungsgleich sind.

Dieses Erscheinungsbild des Meldewesens sowie die Erkenntnis, daß die nach heutiger Verwaltungspraxis von den Meldebehörden wahrgenommenen Tätigkeiten fast nur noch von Verwaltungsfachleuten übersehbar sind, lassen es zwingend geboten erscheinen, die Aufgaben der Meldebehörden bundesgesetzlich festzuschreiben. Dadurch soll auch ausgeschlossen werden, daß den Meldebehörden künftig etwa Aufgaben übertragen werden können, die die hier beschriebenen Inhalte überschreiten.

In Absatz 1 der Vorschrift soll, ausgehend von der historischen Entwicklung des Meldewesens, die klassische Aufgabenstellung der Meldebehörden abgegrenzt werden, nämlich die aufgrund von Meldepflichten ermöglichte Feststellung der Identität eines bestimmten Einwohners und der Nachweis seiner Wohnung. Die Voraussetzungen und die Modalitäten über die Führung dieses Nachweises im einzelnen sollen dabei den Ländern vorbehalten bleiben; eine Notwendigkeit für eine bundesgesetzliche Regelung auch dieses Komplexes ist nicht gegeben.

Absatz 2 soll klarstellen, daß eine Übertragung weiterer Aufgaben nur aufgrund einer Rechtsnorm zulässig ist. Er wendet sich insoweit insbesondere an die Landesgesetzgeber, für die in Satz 2 darüber hinaus das Ziel festgelegt wird, von einer weiteren Aufgabenzuweisung nur im Rahmen der in Absatz 1 dargestellten originären Aufgaben des Meldewesens Gebrauch zu machen. Auch wenn eine solche Selbstbeschränkung keine absolute Bindung künftiger Gesetzgeber darstellen kann, so stellt sie gleichwohl eine Schranke dar, deren Überwindung nur bei Infragestellung der substantiellen Funktion des Meldewesens möglich wäre.

Einwohnermeldedaten werden seit jeher in einer von der Meldebehörde geführten Datei gespeichert. Als Bezeichnung für diese Datei hat sich seit den Ursprüngen des Meldewesens der Begriff „Melderegister" erhalten. Absatz 3 greift diese historische, im Bewußtsein der Bevölkerung verankerte Bezeichnung auf, läßt dabei indes notwendigerweise offen, ob diese Register in automatisierter oder noch in herkömmlicher (manueller) Weise mit Hilfe von Karteikarten geführt werden. Dagegen erscheint es aus Gründen der Transparenz erforderlich klarzustellen, aus welchen Quellen das Melderegister gespeist wird, und daß Melderegisterdaten an Dritte weitergegeben werden dürfen. Die Vorschrift stellt des weiteren zwar eine Konkretisierung der meldebehördlichen Tätigkeiten dar, läßt aber durch die Verwendung des Wortes „dürfen" erkennen, daß die Datenübermittlung und die Auskünfte aus dem Melderegister nicht zu dem eigentlichen Kernbereich des Meldewesens gehören, was vor allem kostenrechtliche Auswirkungen haben wird.

Absatz 4 macht deutlich, daß die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Meldebehörden unter dem Vorbehalt des Gesetzes steht. Voraussetzung ist danach das Bestehen eines Erlaubnistatbestandes in einer geltenden Rechtsnorm im materiellen Sinne. Diese Rechtsnorm kann sowohl bundes- als auch landesrechtlicher und damit z. B. auch kommunalrechtlicher Art sein.

Mit der Bezugnahme auf „besondere Rechtsvorschriften" soll klargestellt werden, daß die dort getroffenen Regelungen als Sonderregelungen den Bestimmungen der Meldegesetze des Bundes und der Länder vorgehen. Bedeutsam ist dies z. B. hinsichtlich der Tätigkeit der Gemeinden (Meldebehörden) im Besteuerungsverfahren: Sie werden dort als örtliche Landesfinanzbehörden tätig und unterliegen insoweit nicht nur den Bestimmungen der Abgabenordnung einschließlich der Vorschriften über das Steuergeheimnis und der Aufbewahrungsfristen von Steuerdaten, sondern auch den Weisungen des örtlich zuständigen Finanzamtes (§ 39 Abs. 6 des Einkommensteuergesetzes).

Keiner ausdrücklichen Regelung bedurfte im übrigen die Tatsache, daß die allgemeinen Regelungen der als Auffanggesetze konzipierten Landesdatenschutzgesetze – auch ohne ausdrückliche Verweisung im Rahmen der künftigen Landesmeldegesetze – unmittelbar auch für melderechtliche Tatbestände gelten, es sei denn, dieses Gesetz oder die Landesmeldegesetze enthalten von dem allgemeinen Datenschutzrecht abweichende Regelungen.

Zu § 2 – Speicherung von Daten

Die Gefahr des Mißbrauchs personenbezogener Daten beim Verwaltungsvollzug hängt nicht zuletzt von dem Grad der Verrechtlichung und der Transparenz der Datenverarbeitung ab. In dem Maße, in dem der Handlungsspielraum der ausführenden Verwaltung durch normative Regelungen eingeengt und damit für den Bürger nachvollziehbar ist, wird eine denkbare Mißbrauchsgefahr von vornherein abnehmen. Dieser Grundsatz des Datenschutzrechts findet insbesondere in dieser Vorschrift seine Ausprägung.

Absatz 1 zählt die von den Meldebehörden zum Zwecke der Erfüllung ihrer in § 1 Abs. 1 und 2 definierten Aufgaben zulässigerweise zu speichernden Daten eines Einwohners auf. Es handelt sich bei ihnen zum größten Teil um Grunddaten im engeren Sinne, die ausschließlich zur Identitätsfeststellung und zum Wohnungsnachweis erforderlich sind. Die

Aufführung weiterer, für diesen Zweck im Einzelfall nicht unbedingt immer erforderlicher Daten – wie z. B. derjenigen nach den Nummern 8, 9, 10, 12, 13 und 14 – entspricht der insoweit bereits seit Jahrzehnten bestehenden und nicht beanstandeten Praxis im Meldewesen; sie deckt sich mit den in der Bevölkerung vorhandenen Vorstellungen über die Leistungskraft der Melderegister und ist schließlich für die den Meldebehörden schon heute obliegenden Aufgaben (§ 1 Abs. 2) unerläßlich.

Auch wenn das Melderegister kein öffentliches Register – wie z. B. das Grundbuch – ist und somit keinen öffentlichen Glauben an der Richtigkeit seiner Eintragungen genießt, verlangen schon allein die schutzwürdigen Belange des Betroffenen, daß die über ihn gespeicherten Informationen richtig und vollständig sind und ihre Richtigkeit im Zweifel von der Meldebehörde nachgewiesen werden kann. Die Meldebehörde soll daher auch berechtigt sein, die zum Nachweis der Richtigkeit der einzelnen Informationen erforderlichen Hinweise zu registrieren. Es handelt sich dabei im wesentlichen um die Benennung von Urkunden und anderen Nachweisen mit Bezeichnung der ausstellenden Behörde oder des Gerichts (mit Aktenzeichen und Tag der Ausstellung) sowie den Tag des Ereignisses, die Rechtswirksamkeit der Änderung oder die Angabe von Fristen.

Die in Absatz 2 genannten Angaben dürfen im Melderegister nur dann gespeichert werden, wenn der Meldebehörde – ggf. auch lediglich aufgrund eines innerbehördlichen Organisationsaktes – sog. Annexaufgaben wie die Mitwirkung bei der Ausstellung von Lohnsteuerkarten, Personalausweisen und Pässen, bei der Wehr- und Zivildienstüberwachung (vgl. auch Begründung zu § 24) und/oder die Vorbereitung von Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament übertragen sind. Ist dies der Fall, so soll durch das Verknüpfungs- und Verwendungsverbot nach § 3 überdies gewährleistet werden, daß eine Verarbeitung dieser „Spezialdaten" für andere Zwecke und eine Zusammenführung mit anderen als den Grunddaten nach Absatz 1 ausgeschlossen sind.

Die nach Absatz 3 vorgesehene Speicherung der Anschrift am 1. September 1939 von aus den Vertreibungsgebieten stammenden Personen und die Weiterleitung dieser Information an die Heimatortskarteien der Kirchlichen Wohlfahrtsverbände ist im Hinblick auf eine erfolgversprechende Tätigkeit dieser Stellen bis auf weiteres unverzichtbar. Dies mag schon allein die Zahl der im Jahre 1978 bei den Heimatortskarteien eingegangenen Auskunftsersuchen belegen, die mit rd. 383 000 (davon 233 000 behördliche Anfragen) gegenüber den Vorjahren eine steigende Tendenz aufwies.

Eine Erweiterung für spezifische Landesaufgaben soll nach Absatz 4 nur aufgrund eines Landesgesetzes zulässig, also dem Vorbehalt gesetzlicher Regelung unterworfen sein. Ein Bedürfnis zur Ergänzung der zur Speicherung vorgesehenen Daten wird indes von Land zu Land nicht zuletzt auch aufgrund des voneinander abweichenden Behördenaufbaus unterschiedlich stark ausgeprägt sein. Dies gilt allerdings nicht für das Wahlrecht in Ländern, Bezirken und Kommunen. Im Hinblick darauf, daß die Landes- und Kommunalwahlgesetze zum Teil vom entsprechenden Bundesrecht abweichende Wahlrechtsvoraussetzungen kennen, wird es unabdingbar sein, durch Landesgesetze zusätzliche Daten wie z. B. die Tatsache des Ruhens des Wahlrechts als Speicherdatum zu bestimmen.

Zu § 3 – Zweckbindung der Daten

Die Vorschrift geht zunächst davon aus, daß die aufgrund von § 2 Abs. 2 und 3 gespeicherten oder nach § 2 Abs. 4 durch Landesgesetze zu bestimmenden zusätzlichen Daten einen ungleich höheren Sensitivierungsgrad besitzen können als die im Katalog des § 2 Abs. 1 aufgeführten Grunddaten. Die Regelung, wonach die Daten nach den Absätzen 2 bis 4 nur im Rahmen des jeweiligen Zweckes, nicht aber miteinander verarbeitet werden dürfen, soll ausschließen, daß infolge einer Zusammenführung von Spezialdaten bestimmte Rückschlüsse über eine Person ermöglicht werden oder gar Persönlichkeitsprofile entstehen, die in einer aus der jeweiligen Aufgabenstellung her nicht mehr abzuleitenden Weise in geschützte Rechtsgüter des einzelnen eingreifen. Ein solches Bedenken besteht bei einer Verarbeitung mit den für den konkreten Anlaß erforderlichen Grunddaten des § 2 Abs. 1 dagegen nicht.

Die getrennte Speicherung der Spezialdaten in besonderen Dateien wird bei automatisiert geführten Melderegistern problemlos sein. Dort, wo noch die konventionelle Melderegisterkarte verwendet wird und eine getrennte Speicherung deshalb nicht möglich ist, sind innerbehördliche Maßnahmen zu treffen, die eine gemeinsame Verarbeitung auszuschließen geeignet sind.

Die Verweisung auf § 18 Abs. 2 und 3 soll für die dort geregelten Ausnahmefälle eine Durchbrechung des Zweckbindungsgebots ermöglichen.

Zu § 4 – Datenerhebung

Die zu § 2 angeführten Gründe für eine gesetzliche Festlegung der von den Meldebehörden zu speichernden Daten – Verrechtlichung und Tansparenz der Datenverarbeitung – müssen in gleichem Maße auch für die von der Meldebehörde anläßlich der An- oder Abmeldung eines Einwohners zu erhebenden Daten gelten. Anders als § 2 begnügt sich die Vorschrift jedoch damit, diese Festlegung der zu erhebenden Daten dem Landesrecht zu überlassen, um insoweit landesspezifischen Besonderheiten Rechnung tragen zu können. Als obere Grenze wird dabei ausdrücklich der Umfang der nach § 2 zulässigerweise zu speichernden Daten festgelegt, so daß damit von vornherein auseinanderlaufende Entwicklungen in den Ländern möglichst eng begrenzt werden.

Die besondere datenschutzpolitische Relevanz, die in der gesetzlichen Festlegung der Obergrenze der bei dem Bürger abzufragenden Informationen liegt, ließ es geboten erscheinen, wie im Falle des § 2 Abs. 4 eine exekutivische Lösung auszuschließen

und nur den Weg der landesgesetzlichen Regelung zuzulassen.

Zu § 5 – Meldegeheimnis

Die Vorschrift dient der weiteren Verbesserung des Datenschutzes im Meldewesen. Sie soll neben den schon heute bestehenden, für den hier angesprochenen Personenkreis bereits nach geltendem Recht relevanten dienst- und tarifrechtlichen Regelungen über Amtsverschwiegenheit, dem Steuergeheimnis nach der Abgabenordnung, dem Datengeheimnis nach den Datenschutzgesetzen bzw. neben den einschlägigen Strafvorschriften nach dem Strafgesetzbuch (§ 203 StGB) einen zusätzlichen Schutz gegen einen mißbräuchlichen Umgang mit Meldedaten gewährleisten.

Absatz 1 wendet sich gleichermaßen an die Bediensteten der Meldebehörden wie an die Angehörigen von Einrichtungen, die Aufgaben der Meldebehörden wahrnehmen, z. B. von privatrechtlich organisierten Datenzentralen. Mit der Orientierung des Geheimhaltungsgebotes am jeweiligen, zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung gehörenden Zweck wird angestrebt, auf den ohnehin geltenden Grundsatz der gesetzesgebundenen Verwaltung hinzuweisen und so die Aufmerksamkeit des in Frage kommenden Personenkreises auf die für den betroffenen Bürger mit der Verarbeitung seiner Daten verbundenen Gefahren zu lenken. Mit dieser Zielsetzung wird das Meldegeheimnis eine sicher nicht zu unterschätzende psychologische Wirkung entfalten.

Angesichts der Tatsache, daß Bedienstete der öffentlichen Verwaltung ohnehin schon aufgrund von dienst- oder tarifrechtlichen Bestimmungen zur Verschwiegenheit verpflichtet sind und eine zusätzliche Verpflichtung auf das Meldegeheimnis die Bedeutung dieses Instituts erheblich herabmindern könnte, erschien es ausreichend, in Absatz 2 eine ausdrückliche Verpflichtung auf das Meldegeheimnis nur von solchen Personen zu verlangen, die außerhalb des öffentlichen Dienstes tätig sind. In welcher Form und zu welchem Zeitpunkt dieses zu geschehen hat, soll nach Absatz 3 der landesrechtlichen Regelung vorbehalten bleiben. Die Landesmeldegesetze werden in diesem Zusammenhang auch zu bestimmen haben, mit welchen Sanktionen Verstöße gegen das Meldegeheimnis zu bewehren sind.

Zu § 6 – Schutzwürdige Belange der Betroffenen

Satz 1 stellt klar, daß die sich aus dem verfassungsrechtlich gewährleisteten allgemeinen Persönlichkeitsrecht ergebenden schutzwürdigen Belange der Einwohner Vorrang vor den Aufgaben der Meldebehörden haben.

Satz 2 soll sicherstellen, daß die Meldebehörden den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten. Er stellt verfassungsrechtlich vorgegebene Kriterien auf, an denen die Meldebehörde messen muß, ob eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange erfolgt. Durch die der Meldebehörde damit aufgegebene Interessenabwägung wird überdies die Praktikabilität des Satzes 1 insbesondere dort verbessert, wo die Meldebehörde nicht ausdrücklich aufgrund einer konkreten Rechtsvorschrift tätig wird. Liegt indes eine solche Rechtsvorschrift vor, so ist davon auszugehen, daß die Abwägung bereits durch den Normgeber erfolgt ist und von der Verwaltung deshalb im Einzelfall nicht mehr vorgenommen zu werden braucht. Demzufolge stellt Satz 3 für diesen und den Fall der schriftlichen Einwilligung durch den Betroffenen klar, daß insoweit eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange ausgeschlossen ist.

Zu § 7 – Rechte des Betroffenen

Ähnlich wie in § 4 des Bundesdatenschutzgesetzes und in den Datenschutzgesetzen der Länder faßt die Vorschrift die an verschiedenen Stellen des Entwurfs aufgeführten und dort im einzelnen ausgestalteten Rechte des Betroffenen summarisch in einem Katalog zusammen. Sie trägt insoweit dem bereichsspezifischen Charakter des Meldewesens Rechnung und dient zugleich der Rechtsklarheit. Im Anschluß an § 6, der die von den Meldebehörden zu beachtenden Grundregeln bei der Verarbeitung von Meldedaten festlegt, stellt die Bestimmung klar, daß jeder Einwohner einklagbare Rechte gegenüber der Meldebehörde hat.

Zu § 8 – Auskunft an den Betroffenen

Das Recht des Betroffenen auf einen auch von der Verwaltung unantastbaren Bereich persönlicher Lebensgestaltung schließt den Anspruch ein, sich über alle zu seiner Person gespeicherten Daten Gewißheit zu verschaffen. Absatz 1 räumt dem Betroffenen einen Rechtsanspruch auf diese Auskunft ein und bestimmt zudem, daß sie zur Vermeidung einer etwaigen prohibitiven Wirkung gebührenfrei zu erfolgen hat. Durch § 61 Abs. 2 und 3 des Personenstandsgesetzes (PStG), der durch Artikel 11 Nr. 4 des Gesetzes über die Annahme als Kind und zur Änderung anderer Vorschriften (Adoptionsgesetz) vom 2. Juli 1976 (BGBl. I S. 1749) neu gefaßt worden ist, wird der Kreis der Personen, von dem Einsicht in die Personenstandsbücher, Durchsicht dieser Bücher und Erteilung von Personenstandsurkunden verlangt werden kann, hinsichtlich der Einträge, aus denen die Annahme als Kind oder die Nichtehelichkeit oder die Ehelicherklärung eines Kindes ersehen werden kann, erheblich eingeschränkt. Um diese Einschränkungen auf das Melderegister auszudehnen, bedarf es der Bestimmung der Nummer 1 des Absatzes 2.

Soweit daneben § 1758 BGB ein Ausforschungs- und Offenbarungsverbot für Tatsachen hinsichtlich der Annahme als Kind anordnet, gilt dies ohne weitere Bestimmung bereits für die Meldebehörden. Die Vorschrift hat wegen der in Absatz 2 Nr. 1 ausdrücklich bestimmten Anwendung des § 61 Abs. 2 PStG für das Offenbarungsverbot nach der Annahme keine praktische Bedeutung. Absatz 2 Nr. 2 weist daher zur Klarstellung nur für die von § 61 Abs. 2 PStG nicht erfaßte Zeit vor der Wirksamkeit der Annahme auf § 1758 Abs. 2 BGB hin: Danach besteht ein Offenbarungsverbot nach Einwilligung der Eltern zur Adoption (Satz 1) sowie aufgrund einer An-

ordnung des Vormundschaftsgerichtes nach Satz 2, daß nach einem Antrag auf Ersetzung der Einwilligung eines Elternteils die Wirkungen des § 1758 Abs. 1 BGB eintreten.

Zu § 9 – Berichtigung von Daten

Die Unrichtigkeit der nach § 2 von den Meldebehörden zu speichernden Daten kann entweder von Anfang an bestehen oder erst später eingetreten sein. Hierfür kann die Verantwortlichkeit sowohl der Meldebehörde, anderer Behörden oder sonstiger öffentlicher Stellen als auch des Betroffenen selbst gegeben sein. Bei dieser Ausgangslage bestimmt die Vorschrift, daß die Meldebehörden unrichtige Daten von Amts wegen oder auf Verlangen des Betroffenen zu berichtigen haben.

Der Nachweis, daß Daten unrichtig sind, wird dem Betroffenen bei solchen Daten zuzumuten sein, die von ihm selbst, z. B. im Zusammenhang mit einer An- oder Abmeldung, angegeben worden sind. Hält er Daten, die den Meldebehörden von anderen Behörden (z. B. Standesämtern) übermittelt wurden, für falsch und hat er diese Daten dort nicht selbst angegeben, muß der Nachweis der Richtigkeit von der Meldebehörde geführt werden.

Die Kennzeichnung der bisherigen (unrichtigen) Daten, die noch zur Aufgabenerfüllung benötigt werden könnten (es handelt sich dabei in erster Linie um die Grunddaten im engeren Sinne), ist vor allem im Interesse des Betroffenen notwendig. Würden sie nämlich, was nach datenschutzrechtlichen Grundsätzen konsequent wäre, alsbald gelöscht, könnten die Meldebehörden gerade in den Fällen, in denen es z. B. zur Behebung einer Beweisnot des Betroffenen um die Verbindung zwischen den aktuellen richtigen und den früheren unrichtigen Daten geht, keinen Beitrag mehr zur Aufklärung strittiger Sachverhalte leisten.

Mit der Verpflichtung der Meldebehörde zur unverzüglichen Weitergabe von ihnen vollzogener Datenberichtigungen an die Empfänger regelmäßiger Datenübermittlungen soll die Verletzung schutzwürdiger Belange des Betroffenen durch die Verarbeitung unrichtiger Daten bei anderen Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen, die in der Regel einen eigenen Datenbestand unterhalten, verhindert werden. Bei Empfängern einmaliger Datenübermittlungen besteht hierfür kein Bedürfnis, da bei ihnen davon ausgegangen werden kann, daß die von den Meldebehörden übermittelten Daten nach Erledigung des konkreten Verwaltungszwecks in der Regel ohnehin nicht mehr erforderlich sind, was ihre Löschung zur Folge hat (vgl. § 18 Abs. 5 Satz 2).

Zu § 10 – Löschung und Aufbewahrung von Daten

Die Vorschrift folgt mit der nach den Absätzen 1 und 2 vorgesehenen Löschung und der nach Absatz 3 auf nur wenige Fälle beschränkten Nutzung von archivierten Grunddaten im wesentlichen der Systematik des allgemeinen Datenschutzrechts mit dem dort ebenfalls abgestuften Nutzungsverbot „Löschung – Sperrung". Anders als im allgemeinen Datenschutzrecht sind die Voraussetzungen für die Anwendung des einen oder des anderen Instruments hier jedoch den spezifischen Erfordernissen des Melderechts angepaßt.

Nach Absatz 1 müssen Daten, deren Speicherung unzulässig war oder die nicht mehr zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind, unverzüglich nach Eintritt des jeweiligen Rechtsgrundes gelöscht werden. Praktisch dürfte dies in den Fällen der 2. Alternative z. B. für den Wegfall von Wahlausschluß- oder Paßversagungsgründen werden.

Absatz 2 bestimmt, daß die nicht der Identitätsfeststellung und dem Wohnungsnachweis dienenden Daten weggezogener oder verstorbener Einwohner nicht mehr zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Sie sind im Falle des Wegzugs nach Beendigung des in § 17 vorgeschriebenen Rückmeldeverfahrens, im Falle des Todes unmittelbar danach, zu löschen.

Absatz 3 geht indes davon aus, daß die Grunddaten von verzogenen oder verstorbenen Einwohnern – wie im Falle des § 9 – oft noch eine lange Zeit entweder für wissenschaftliche Zwecke, zur Behebung einer Beweisnot oder für Aufgaben der in § 18 Abs. 3 genannten Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden benötigt werden. In diesen Fällen könnte sich ein absolutes Nutzungsverbot in Form der Löschung in erster Linie entweder zu Lasten des Betroffenen auswirken, die wissenschaftliche Forschung behindern oder die vom Bürger gegenüber seinem Staat zu Recht erwartete Sicherheitsgarantie aushöhlen. Daher erscheint es geboten, die Grunddaten der betroffenen Einwohner nicht der absoluten Löschungspflicht zu unterwerfen, sondern von einem durch Landesrecht festzulegenden Zeitraum nach Wegzug oder Tod des Einwohners an, in dem erfahrungsgemäß noch viele Anfragen von Behörden oder Privatpersonen nach dem Verbleib des Betroffenen an die Meldebehörden gerichtet werden, aus dem aktuellen Melderegisterbestand auszugliedern und gesondert aufzubewahren (Archivierung).

Die Festlegung der nach den Absätzen 2 und 3 in Betracht kommenden Daten, die Dauer und Art ihrer Aufbewahrung sowie die Regelung technisch-organisatorischer Fragen im Zusammenhang mit der Datensicherung soll nach Absatz 4 dem Landesrecht vorbehalten bleiben.

Zu § 11 – Allgemeine Meldepflicht

Absatz 1 behält die allgemeine Meldepflicht des geltenden Landesrechts beim Beziehen einer Wohnung bei. Sie soll auch künftig Gelegenheit bieten, außer den zum Wohnungsnachweis und zur Identitätsfeststellung erforderlichen Informationen weitere verwaltungsrelevante Daten vom Einwohner zu erheben. Die Festlegung dieser Daten ist nach § 4 des Entwurfs im einzelnen durch Landesgesetz zu regeln.

Absatz 2 geht bei Aufgabe einer Wohnung wie bisher grundsätzlich von dem Erfordernis der Abmeldung aus. Gleichwohl können die Länder nach Maßgabe ihres jeweiligen Landesmelderechts hiervon dann absehen, wenn der Einwohner anschließend in demselben Land eine neue Wohnung bezieht.

Diese Regelung trägt dem unterschiedlichen Automationsstand in den Ländern Rechnung. Besteht in einem Land ein automatisiertes Verfahren für die Rückmeldung, so bietet es sich an, auf die Abmeldung durch den Bürger zu verzichten; denn durch die Rückmeldung würde die Meldebehörde der Wegzugsgemeinde von dem Auszug zweifelsfrei unterrichtet.

Absatz 3 knüpft an die sogenannte Nebenmeldepflicht an, die das geltende Melderecht in den meisten Ländern dem Wohnungsgeber auferlegt. Diese nunmehr bundeseinheitlich vorgesehene Mitwirkung des Wohnungsgebers soll die Richtigkeit der Melderegister verbessern und z. B. Scheinmeldungen verhindern. Sie besteht darin, daß der Wohnungsgeber das Beziehen der Wohnung oder den Auszug aus der Wohnung schriftlich gegenüber der Meldebehörde bestätigt. Einzelheiten dazu werden durch Landesrecht zu regeln sein. Das Verfahren, wonach der Wohnungsgeber den ausgefüllten Meldeschein des Meldepflichtigen unterschreiben muß und damit Einblick in dessen persönliche Verhältnisse erhalten kann, soll allerdings nicht mehr übernommen werden.

Die bundeseinheitliche Begriffsbestimmung der Wohnung in Absatz 4 erscheint erforderlich, um die Meldepflicht in allen Bundesländern an die gleichen Voraussetzungen zu knüpfen. Der Wohnungsbegriff ist sehr weitreichend definiert, um eine möglichst vollständige Erfassung der Einwohner zu erreichen. Beherbergungsstätten, Krankenhäuser, Gemeinschaftsunterkünfte, Pflegeheime und ähnliche Einrichtungen sind einbezogen. Es bleibt den Ländern überlassen, für die Unterkunft oder Aufnahme in solchen Einrichtungen weiterhin melderechtliche Ausnahme- oder Sonderregelungen zu treffen (§ 16); die Behandlung der ortsfesten Wohnwagen und der Wohnschiffe als Wohnungen wird aus den geltenden Landesgesetzen übernommen.

Zu § 12 – Mehrere Wohnungen

Die Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenwohnung kennt schon das geltende Melderecht. Sie ist angesichts der zunehmenden Zahl von Zweitwohnungen mehr als früher notwendig, weil viele Behördenzuständigkeiten oder Rechte und Pflichten des Einwohners, die an seine Wohnung anknüpfen, eindeutig festgelegt sein müssen. Diese Wirkung ist vielfach nur dann erreichbar, wenn die Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenwohnung nach einheitlichen Kriterien vorgenommen wird. Die Regelung in Absatz 1 Satz 2 soll sicherstellen, daß die Meldebehörden über die Hauptwohnung eines Einwohners, der über mehrere Wohnungen verfügt, aktuell unterrichtet sind. Die Vorschrift sieht von einer Definition des Begriffes der Hauptwohnung ab. Sie geht indes davon aus, daß die Landesgesetzgeber diesen Begriff künftig nach objektiven Merkmalen festlegen und dabei die nach geltendem Recht bestehende Wahlmöglichkeit des Einwohners in der Bestimmung der Hauptwohnung ausschließen, so daß – wie es auch dem Wortsinn dieses Begriffs entspricht – die Hauptwohnung eines Einwohners dort ist, wo er „hauptsächlich wohnt", d. h. sich vorwiegend aufhält oder wo der Schwerpunkt seiner Lebensbeziehungen liegt.

Absatz 2 stellt klar, daß ein Einwohner mit mehreren Wohnungen nur eine Hauptwohnung haben kann; die zweite und jede weitere Wohnung sind demgemäß Nebenwohnungen.

Zu § 13 – Binnenschiffer und Seeleute

Da ein Binnenschiff nicht als Wohnung anzusehen ist (vgl. § 11 Abs. 4 Satz 2), muß für Binnenschiffer und ihre Familienangehörigen, die keine Wohnung an Land haben, die Meldepflicht durch eine besondere Vorschrift begründet werden. Nach Absatz 1 ist dafür die Meldebehörde des Heimatortes des Schiffes zuständig.

Eine Meldepflicht für Seeleute, die keine Wohnung an Land haben, bestand bisher nicht. Es erscheint indessen sowohl aus Gründen der Gleichbehandlung als auch im Interesse der öffentlichen Sicherheit geboten, künftig auch diesen Personenkreis in die Meldepflicht einzubeziehen.

Da die Reeder die von ihnen beschäftigten Seeleute ohnehin bei der Seeberufsgenossenschaft anzumelden haben, erscheint es sinnvoll, die Reeder anstelle der Seeleute auch zur Meldung bei der Meldebehörde zu verpflichten. Meldepflichtiger Tatbestand ist die Begründung bzw. Beendigung eines Anstellungs-, Heuer- oder Ausbildungsverhältnisses. Die Regelung berücksichtigt insbesondere, daß die Seeleute – anders als Binnenschiffer – nur selten Gelegenheit haben, die zuständige Meldebehörde aufzusuchen.

Die Berechtigung für ein Seeschiff, die Bundesflagge zu führen (Absatz 2), ergibt sich aus den §§ 1 oder 2 Abs. 2 des Flaggenrechtsgesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 9514–1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Mai 1978 (BGBl. I. S. 613).

Zu § 14 – Befreiung von der Meldepflicht

Die Befreiung von der Meldepflicht für Mitglieder einer ausländischen diplomatischen Mission oder konsularischen Vertretung ist schon bisher in den Meldegesetzen der Länder vorgesehen. Während diese Vorschriften die Meldepflicht im wesentlichen davon abhängig machen, ob jemand der deutschen Gerichtsbarkeit unterliegt, soll nunmehr eine vereinfachte eigenständige Regelung geschaffen werden. Sie knüpft an das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (BGBl. II 1964, S. 958) und das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (BGBl. II 1969 S. 1585) an. Der in Nummer 1 genannte Personenkreis ist in den Übereinkommen eindeutig festgelegt, so daß in Zweifelsfällen darauf zurückgegriffen werden kann.

Das die Befreiung aufhebende Tatbestandsmerkmal „ständig ansässsig sein" wird ebenfalls aus den Übereinkommen übernommen. Es trifft nur auf diejenigen Mitglieder einer ausländischen diplomati-

schen Mission oder konsularischen Vertretung zu, die als sogenannte Ortskräfte angestellt wurden, d. h. schon vor der Einstellung oder Beschäftigung bei der Mission oder Vertretung ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet hatten.

Satz 1 Nr. 2 verweist zum einen auf spezialgesetzliche Befreiungstatbestände (vgl. z. B. § 2 Nr. 2 des Gesetzes über die Gewährung von Erleichterungen, Vorrechten und Befreiungen an die Ständige Vertretung der Deutschen Demokratischen Republik vom 16. November 1973, BGBl. I S. 1673; Verordnungen zur Umsetzung völkerrechtlicher Übereinkünfte und autonome Verordnungen) sowie zum anderen auf zwischenstaatliche Vereinbarungen, die Befreiungsvorschriften, und zwar auch für Deutsche, enthalten (vgl. z. B. Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut vom 3. August 1959; BGBl. II S. 1218). Selbstverständlich gelten außerdem die aufgrund der allgemeinen Regeln des Völkerrechts zustehenden Befreiungen (Artikel 25 GG), z. B. Befreiung für Sondergesandtschaften. Gegenseitigkeit wird hier – anders als für die Fälle der Nummer 1 – nicht gefordert; eine solche Forderung stände im Widerspruch zu der zwischenstaatlichen Vereinbarung, wenn sie nicht schon in dieser vorgesehen ist.

Zu § 15 – Beziehen einer Gemeinschaftsunterkunft

Die Vorschrift sieht Ausnahmen von der Meldepflicht für die verschiedenen Formen des Wehrdienstes und vergleichbarer Tatbestände auf Grund bundesrechtlicher Dienstleistungspflichten vor. Die Fassung der Vorschrift stellt sicher, daß eine Meldepflicht, die durch private Wohnverhältnisse ausgelöst wird, unberührt bleibt.

Die in Absatz 1 Nr. 2 genannten Personen sind an ihren Standorten oder Dienstorten meldepflichtig. Die Ausnahme von der Meldepflicht betrifft nur befristete Aufenthalte außerhalb eines Standortes oder Dienstortes in einer Gemeinschaftsunterkunft oder einer anderen dienstlich bereitgestellten Unterkunft.

Zu § 16 – Abweichende Regelungen

Die Vorschrift läßt Ausnahmen von der Meldepflicht zu, sofern der Zweck des Gesetzes, nämlich die Feststellung der Identität und der Nachweis der Wohnung der in Betracht kommenden Einwohner dadurch nicht beeinträchtigt wird. Eine solche Beeinträchtigung liegt z. B. nicht vor, wenn ein Einwohner bereits bei einer Meldebehörde gemeldet ist und nur für vorübergehende Zeit in eine fremde Wohnung aufgenommen wird.

Absatz 1 soll es dem Landesgesetzgeber insbesondere ermöglichen, folgende, in den geltenden Meldegesetzen der Länder weitgehend übereinstimmend geregelte Ausnahmetatbestände beizubehalten. Danach besteht keine Meldepflicht

— für Angehörige der Bereitschaftspolizei,

— bei Freiheitsentziehungen,

— für Einwohner bei vorübergehendem Aufenthalt in der Wohnung eines anderen (sogenanntes Besucherprivileg),

— bei der Meldebehörde für Gäste in Beherbergungsstätten bei einem Aufenthalt bis zu zwei Monaten,

— bei der Meldebehörde, wenn die Aufnahme in Krankenhäusern, Pflegeheimen oder ähnlichen Einrichtungen (z. B. Übernachtungseinrichtungen für Nichtseßhafte) erfolgt.

In den genannten Fällen handelt es sich zwar jeweils um das Beziehen von Wohnungen im Sinne des Gesetzes, ein Bedürfnis für eine Anmeldung bei der Meldebehörde besteht jedoch nicht.

Bereits durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise und zur Regelung der Meldepflicht in Beherbergungsstätten vom 6. November 1978 (BGBl. I S. 1712) ist als Instrument zur Bekämpfung der terroristischen Gewaltkriminalität eine bundeseinheitliche Hotelmeldepflicht eingeführt worden. Sie war von vornherein als Vorwegnahme einer entsprechenden Regelung in einem Meldegesetz des Bundes angelegt. Dieser aus Gründen der Rechtssystematik gebotenen Vorstellung des damaligen Gesetzgebers Rechnung tragend, übernehmen die Absätze 2 und 6 mit geringfügigen Abweichungen den materiellen Regelungsinhalt des Artikels 2 Abs. 1 und 2 jenes Gesetzes, dessen melderechtlicher Teil damit gegenstandslos wird und somit nach § 26 Abs. 2 aufgehoben werden kann.

Im Hinblick auf Artikel 2 Abs. 1 des o. a. Gesetzes vom 6. November 1978, wonach die Länder verpflichtet werden, die Hotelmeldepflicht innerhalb von sechs Monaten nach seinem Inkrafttreten landesrechtlich entsprechend zu regeln, kann davon ausgegangen werden, daß Absatz 2 inhaltlich bereits heute oder in Kürze geltendes Recht in allen Ländern darstellt und hinsichtlich der Hotelmeldepflicht eine wesentliche Änderung dieses Rechtszustandes – auch bezüglich der in Absatz 6 vorgesehenen formalen Bestimmungen – nicht mehr veranlaßt ist.

Absatz 3 knüpft an die ebenfalls schon heute in allen Ländern bestehende, allerdings z. T. unterschiedlich ausgestaltete „Anstaltsmeldepflicht" an und sieht nunmehr bundeseinheitlich einerseits eine Verpflichtung der in Krankenhäuser, Pflegeheime oder ähnliche Einrichtungen aufgenommenen Personen zur Auskunftserteilung und andererseits eine Verpflichtung der Leiter dieser Einrichtungen vor, ein Verzeichnis über die Angaben der aufgenommenen Personen zu führen. Wie im Falle der Hotelmeldepflicht ist auch für diesen Komplex die Regelung des Näheren dem Landesrecht vorbehalten (Absatz 6).

Die Meldepflicht in Beherbergungsstätten dient ebenso wie die „Anstaltsmeldepflicht", letztere allerdings in weitaus geringerem Maße, seit jeher in erster Linie der polizeilichen Gefahrenabwehr, insbesondere der Aufenthaltsermittlung von zur Fahndung ausgeschriebenen Personen sowie der Aufklärung der Schicksale von Vermißten oder Unfallopfern. Ein Interesse an der Kenntnis der Daten von beherbergten oder aufgenommenen Personen

liegt daher nur bei den Polizei- oder sonstigen Strafverfolgungsbehörden vor. Folgerichtig beschränkt Absatz 4 die Auswertung und Verarbeitung der Daten des in Frage kommenden Personenkreises auf Zwecke der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung und verhindert damit, daß z. B. Aufenthalte in Fachkliniken anderen als den für die Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung verantwortlichen Behörden oder gar privaten Dritten bekannt werden.

Mit der Regelung des Absatzes 5 soll die Geltung des Meldegeheimnisses (§ 5) auch auf das Personal von Beherbergungsstätten und Einrichtungen nach Absatz 3 ausgedehnt und damit einem möglichen Mißbrauch der diesen Personen beruflich bekanntgewordenen Daten Dritter entgegengewirkt werden.

Zu § 17 – Datenübermittlungen zwischen den Meldebehörden

Die verhältnismäßig hohe Zahl unterbleibender Abmeldungen dürfte sich auch in Zukunft nicht wesentlich verringern lassen. Dieses und die nach § 11 Abs. 2 zugelassene Möglichkeit, durch Landesrecht die Abmeldung für Umzüge innerhalb eines Landes entfallen zu lassen, würde innerhalb kurzer Zeit zu erheblichen Unrichtigkeiten der Melderegister führen. Die Rückmeldung, d. h. die Unterrichtung der Wegzugsmeldebehörde durch die Meldebehörde der neuen Wohnung soll und kann dies, wie die jahrzehntelangen Erfahrungen mit diesem Instrument gezeigt haben, weitgehend verhindern. Aus Gründen des Datenschutzes ist der Katalog der für die Rückmeldung bestimmten Daten in Absatz 1 Satz 1 sehr klein gehalten worden. Es handelt sich bei ihnen im wesentlichen um Identifizierungsdaten.

Im Hinblick auf die den Meldebehörden obliegenden sog. Annexaufgaben (vgl. §§ 1 und 2) benötigt die Meldebehörde der neuen Wohnung Informationen, die sie nicht durch Befragung des Einwohners mittels Meldeschein erlangen kann. Die hierfür in Betracht kommenden Angaben sowie selbstverständlich auch den Fall des Abweichens der von dem Einwohner bei seiner erneuten Anmeldung angegebenen Daten von dem bisherigen Melderegisterinhalt regelt Absatz 1 Satz 2 abschließend.

Absatz 1 Satz 3 trägt landesinternen Besonderheiten Rechnung. Die Regelung dürfte insbesondere dort praktikabel werden, wo Melderegister zahlreicher Gemeinden eines Landes in automatisierter Form in einem zentralen Rechenzentrum geführt werden, der Umzug eines Einwohners also lediglich eine „Umbuchung" erfordert und deshalb das Rückmeldeverfahren nach Satz 1 und 2 nicht anwendbar ist.

Absatz 2 geht davon aus, daß die Meldebehörden von weiteren Wohnungen häufig einen unrichtigen Datenbestand haben, weil sich Daten des Einwohners geändert haben, ohne daß sie hiervon Kenntnis erlangt haben. Es liegt im überwiegenden Interesse des Einwohners, daß auch in diesen Fällen eine Unterrichtung durch die Meldebehörde der Hauptwohnung erfolgt.

Zu § 18 – Datenübermittlungen an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen

Die Vorschrift unterscheidet zwischen Datenübermittlungen, die aus einem konkreten Anlaß erforderlich werden (Absätze 1 bis 3) und solchen, die regelmäßig wiederkehren (Absatz 4). Hinsichtlich der Zulässigkeitsvoraussetzungen stellt sie für die erste Gruppe darüber hinaus noch einmal differenzierte Anforderungen auf, die sich aus der Erkenntnis rechtfertigen, daß die Persönlichkeitssphäre des Betroffenen in erster Linie von dem Inhalt der Datenübermittlung im Einzelfall berührt werden kann.

Nach Absatz 1, dem Regelfall der Datenübermittlung in der meldebehördlichen Praxis, dürfen einige wenige, in der Vorschrift abschließend aufgezählte Grunddaten (nicht aber „Hinweise" nach § 2 Abs. 1) übermittelt werden, wenn sie zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung entweder der Meldebehörde selbst oder des Empfängers erforderlich sind. Die Verantwortung für die Entscheidung über die Zulässigkeit der Datenübermittlung entspricht der Regelung, wie sie § 10 des Bundesdatenschutzgesetzes zugrunde liegt: Während sie in den Fällen der ersten Alternative allein bei der Meldebehörde liegt, ist sie in den Fällen der zweiten Alternative geteilt. Dort hat die Meldebehörde zu prüfen, ob der Empfänger die Daten generell zur rechtmäßigen Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben benötigt; der Empfänger trägt die Verantwortung dafür, daß er diese Daten im Einzelfall benötigt.

Um zu verhindern, daß bei anderen Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen mit Hilfe von Melderegisterdaten Datensammlungen nach unkontrollierbaren Auswahlkriterien entstehen, bestimmt Satz 2, daß für Datenübermittlungen über Personengruppen nur die in Satz 1 genannten Daten zugrunde gelegt werden dürfen.

Absatz 2 gilt für die Fälle von Datenübermittlungen im Einzelfall, deren Inhalt über die in Absatz 1 genannten Daten hinausgeht, und legt für deren Zulässigkeit einen strengeren Maßstab an. Sofern der Betroffene in die Übermittlung dieser Daten nicht eingewilligt hat, müssen danach die unter den Nummern 1 und 2 beschriebenen Voraussetzungen nebeneinander erfüllt sein. Das dürfte zur Folge haben, daß die hiernach in Frage kommenden Datenübermittlungen die Ausnahme darstellen werden.

Über die Zulässigkeit der Datenübermittlung entscheidet jeweils die Meldebehörde. Dies mag im Hinblick auf den hohen Abstraktionsgrad der Tatbestandsmerkmale hie und da zu Schwierigkeiten in der Praxis führen. Dennoch erscheint es aus datenschutzrechtlicher Sicht geboten, die Verantwortung der übermittelnden Behörde, also der Meldebehörde, anzulasten, die durch die Übermittlung letztlich den Gefährdungstatbestand für das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen herbeiführt. Der Landesgesetzgeber wird regeln müssen, in welcher Form der Datenempfänger das Vorliegen der Voraussetzungen nach Nummern 1 und 2 der Meldebehörde zu deren Entlastung nachzuweisen hat.

Absatz 3 stellt hinsichtlich der Datenübermittlungen im Einzelfall eine Sonderregelung für die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden des Bundes und

der Länder dar. Für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben ist das Meldewesen von elementarer Bedeutung. Die Aufklärung und erfolgversprechende Maßnahmen auf dem Gebiet der Spionageabwehr und z. B. der Terrorismusbekämpfung wären ohne die Möglichkeit, auf alle in § 2 genannten Daten und erforderlichenfalls auf die Hinweise im Melderegister nach § 2 Abs. 1 zurückzugreifen, nicht denkbar.

Da vor allem die Darlegungspflicht der empfangenden Behörde weder mit Gesichtspunkten des Datenschutzes noch mit der im Interesse erfolgreicher Ermittlungen gebotenen Geheimhaltung zu vereinbaren wäre, war es erforderlich, die in dieser Vorschrift bezeichneten und später in den Meldegesetzen der Länder ausdrücklich zu bezeichnenden Sicherheitsbehörden nicht der Prüfung der besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen nach Absatz 2 sowie der Interessenabwägung nach § 6 zu unterwerfen.

Die Protokollierungspflicht nach Satz 2 soll gewährleisten, daß auch nachträglich noch festgestellt werden kann, von welcher Stelle und aus welchen Gründen die genannten Behörden personenbezogene Daten übermittelt erhalten haben. Eine einwandfreie Überprüfung muß insbesondere den Datenschutz-Kontrollorganen ermöglicht werden. Die nach längstens zwei Jahren vorgesehene physische Vernichtung der Niederschriften, die sich aus datenschutzrechtlicher Sicht als die intensivste Form der Löschung darstellt, entspricht den durch das Datenschutzrecht gestellten Anforderungen und soll insbesondere das Entstehen neuer Datensammlungen verhindern.

Für regelmäßig wiederkehrende Datenübermittlungen, wie z. B. solche an die Statistikbehörden, die Finanzbehörden, die Wahl-, Paß- oder Personalausweisbehörden der Gemeinden, fordert Absatz 4 das Vorhandensein einer bundes- oder landesrechtlichen Regelung. An die Qualität dieser Rechtsnormen stellt die Vorschrift im Interesse der Transparenz der Datenverarbeitung eine Reihe von Anforderungen, die von den wenigsten der schon heute bestehenden Bestimmungen aus verschiedensten Rechtsgebieten erfüllt werden. Auch wenn eine künftige Rechtsverordnung der Bundesregierung aufgrund von § 20 Abs. 1 einen Teil der Fälle regelmäßiger Datenübermittlungen abdecken wird, ist davon auszugehen, daß die inhaltlichen Anforderungen dieser Bestimmung an andere Rechtsnormen eine Reihe von Änderungen im geltenden Bundes- und Landesrecht erforderlich machen.

Absatz 5 sieht vor, daß die nach den Absätzen 2 und 4 zulässigen Datenübermittlungen, bei denen der Empfänger die Notwendigkeit der Übermittlung in jedem Einzelfall begründen muß (Absatz 2), oder die aufgrund einer Rechtsnorm erfolgen (Absatz 4), an den sich aus der jeweiligen Aufgabe ergebenden Verwendungszweck gebunden sind.

Absatz 6 geht in Anlehnung an die Definition des Behördenbegriffes in § 1 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom „funktionalen Behördenbegriff" aus. Das hat zur Folge, daß für Datenflüsse zwischen der Meldebehörde und anderen Stellen derselben Gemeinde- oder Stadtverwaltung die Datenübermittlungsvorschriften dieses Gesetzes ebenfalls Anwendung finden. Darüber hinaus kommt der Vorschrift eine weitere Bedeutung insofern zu, als sich aus ihr ergibt, daß ausländische Stellen (z. B. Botschaften und Konsulate) nicht Behörden im Sinne dieses Gesetzes und insoweit Privaten gleichgestellt sind.

Zu § 19 – Datenübermittlungen an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften

Die Vorschrift regelt die Datenübermittlungen an solche Religionsgesellschaften, die nach Artikel 140 des Grundgesetzes i. V. mit Artikel 137 Abs. 5 der Weimarer Reichsverfassung die Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts besitzen. Ohne im einzelnen die vielfältigen Tätigkeiten dieser Kirchen im kulturellen, sozialen, caritativen und seelsorgerischen Bereich rechtlich qualifizieren zu wollen, geht Absatz 1 davon aus, daß die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften gegenüber staatlichen Stellen einen Informationsanspruch zumindest insoweit besitzen, als sie überhaupt erst in die Lage versetzt werden müssen, mit ihren Mitgliedern in Kontakt zu treten. Zu diesem Zweck und im Vergleich zu dem Umfang der Daten, die anderen Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen übermittelt werden dürfen, erscheint der in dieser Vorschrift abschließend aufgeführte Datenkatalog erforderlich, aber auch ausreichend. Zulässigkeitsvoraussetzung für die Datenübermittlung ist neben der Erfüllung der in § 18 Abs. 1 genannten Kriterien, daß bei den öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften ausreichende Datenschutzmaßnahmen getroffen sind. Dies ist – wie die entsprechenden Datenschutzvorschriften im kirchlichen Bereich zeigen – schon heute weitgehend der Fall.

Eine Ausnahme von der Beschränkung auf die Mitglieder der jeweiligen Religionsgesellschaften enthält Absatz 2 für die Fälle des Vorliegens eines öffentlichen Interesses. Ein solches öffentliches Interesse und somit ein unabweisbares, auch Nichtmitglieder umfassendes Datenbedürfnis wird immer dann zu bejahen sein, wenn eine Religionsgesellschaft Aufgaben wahrnimmt, die geeignet sind, staatliche Institutionen von ihren eigenen Verpflichtungen zu entlasten (z. B. Bau eines Kindergartens oder eines Altenheims).

Nach Satz 2, erster Halbsatz, reicht eine einfache Erklärung des betroffenen Nichtmitgliedes aus, eine Übermittlungssperre auszulösen; sie soll jedoch dann unbeachtlich sein, wenn die jeweilige öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaft die in Betracht kommenden Daten für Zwecke ihres Steuererhebungsrechts benötigt.

Zu § 20 – Rechtsverordnungen zur Datenübermittlung

Die Vorschrift befaßt sich in Absatz 1 mit dem Fall von regelmäßigen Datenübermittlungen, hier notwendigerweise beschränkt auf den Bundesbereich (vgl. § 18 Abs. 4), in Absatz 2 mit den Datenübermittlungen zwischen Meldebehörden ver-

schiedener Länder untereinander (Unterfall des § 17) und stellt in Absatz 3 formale Anforderungen an den Inhalt dieser Rechtsverordnungen.

Mit der Festlegung von Anlaß, Inhalt, Empfänger und Verwendungszweck der in Frage kommenden Datenübermittlungen soll eine größtmögliche Transparenz erreicht werden, die es jedem Einwohner ohne große Mühe ermöglicht, sich über die Verwendung seiner Daten zu informieren. Darüber hinaus soll die Vorschrift vor allem diejenigen technisch-organisatorischen Festlegungen schaffen, ohne die diese Datenübermittlungen nicht durchführbar wären. Die Bestimmung der Form der Daten umfaßt Feldbeschreibungen, Beschreibungen der Dateninhalte, Festlegung der Schreibweise, Verschlüsselungen und dgl.; das Übermittlungsverfahren betrifft die Datenträger, die Kennzeichnung hinsichtlich Nachrichtenart und Empfänger sowie sonstige technische Übermittlungsbedingungen.

Im Interesse der Wirtschaftlichkeit der Datenübermittlung wird darauf hinzuwirken sein, daß die verschiedenen Zwecken dienenden Rechtsverordnungen in den Regelungen über die Form der Daten und das Verfahren ihrer Übermittlung übereinstimmen und nicht die betroffenen Stellen dazu zwingen, unterschiedliche Verfahren anzuwenden.

Die nach Absatz 1 von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassende Rechtsverordnung soll sicherstellen, daß die Meldebehörden die Informationsbedürfnisse der Bundesbehörden und sonstiger öffentlicher Stellen des Bundes erfüllen, bei Übermittlungen an verschiedene Stellen aber auch einheitlich verfahren können.

Durch die Einbeziehung der „Vereinigungen bundesunmittelbarer Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts" in den Kreis der Datenempfänger sollen die Voraussetzungen für regelmäßige Übermittlungen geschaffen werden, z. B. von Sterbedaten an den Verband deutscher Rentenversicherungsträger e. V. Bei diesem Verband handelt es sich um eine juristische Person des privaten Rechts, der als Mitglieder ausschließlich juristische Personen des öffentlichen Rechts angehören, die zum Teil der Aufsicht des Bundes, zum Teil aber auch der Aufsicht eines Landes unterstehen. Insoweit folgt die Anwendbarkeit der Vorschrift aus dem Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht" des Artikels 31 GG.

Die nach Absatz 2 vom Bundesminister des Innern mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassende Rechtsverordnung soll die Datenübermittlung der Meldebehörden verschiedener Länder untereinander regeln. Eine zusätzliche Konkretisierung der Ermächtigungsnorm enthält bereits § 17, in dem der Inhalt der „Rückmeldung" sowie die Kontroll- und Übermittlungspflichten der bisher zuständigen gegenüber der nunmehr zuständigen Meldebehörde materiell geregelt sind.

Absatz 3 entspricht fast wörtlich der Vorschrift des § 7 Abs. 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Dort, wie im Bereich der automatisierten Datenverarbeitung, bestimmen weitgehend technische Normen die Arbeitsweise der beteiligten Stellen. Um diesen von Natur aus nicht rechtsverbindlichen, weil von nicht zur Rechtssetzung befugten Stellen herausgegebenen technischen Normen rechtliche Verbindlichkeiten zu verschaffen und um gleichzeitig eine wörtliche Übernahme der hier in Betracht kommenden umfangreichen und komplizierten DIN-Normen in die Rechtsverordnungen nach den Absätzen 1 und 2 zu vermeiden, erscheint es geboten, sie durch bloße Verweisung zu inkorporieren. Es handelt sich dabei um solche Normen, auf die unter dem Gesichtspunkt einer ordnungsgemäßen Verarbeitung der übermittelten Daten sowie im Hinblick auf Sicherung und Prüfbarkeit der Informationsweitergabe nicht verzichtet werden kann.

Zu § 21 – Melderegisterauskunft

Die Vorschrift entspricht inhaltlich zum Teil den schon heute geltenden, allerdings in Einzelfragen teilweise voneinander abweichenden Regelungen in den Datenschutzgesetzen der Länder. Das Anliegen des Gesetzes, ein Auseinanderlaufen des Melderechts zu verhindern, erfordert es, Voraussetzungen und Umfang der Melderegisterauskunft bundeseinheitlich festzulegen, wobei auch diese Vorschrift einer Ausfüllung und Ergänzung durch Landesrecht bedarf (vgl. insbesondere Absatz 3). Der in der Vorschrift gewählte Weg der Abstufung der Voraussetzungen für eine Auskunftserteilung stellt einen Kompromiß zwischen den Belangen des Betroffenen und den Interessen des Auskunftsuchenden dar und soll der Wertigkeit entsprechen, die den einzelnen personenbezogenen Daten als Darstellungsform der Teilbereiche privater Lebensverhältnisse zukommt.

Die in Absatz 1 genannten offenkundigen Daten können jedermann zugänglich gemacht werden (einfache Melderegisterauskunft).

Um Daten nach Absatz 2 zu erfahren, muß der Auskunftsuchende ein rechtliches Interesse, und zwar für jedes erbetene Einzeldatum, glaubhaft dartun. Ob diese Voraussetzung gegeben ist, entscheidet die Meldebehörde. Hiermit — und zusätzlich durch die Unterrichtungspflicht nach Satz 2 — wird eine hohe Schwelle für den Auskunftsuchenden aufgebaut, die es auf der anderen Seite gerechtfertigt erscheinen läßt, auf die in Landesdatenschutzgesetzen vorgesehenen Auskunftssperren durch einfache Erklärung des Betroffenen zu verzichten.

Zur Verhinderung des möglichen Entstehens nur schwer kontrollierbarer Datensammlungen größeren Umfanges wird für den Anspruch auf Gruppenauskunft (Absatz 3 Satz 1) das Vorliegen eines öffentlichen Interesses verlangt. Während die Mehrfachauskunft nach Absatz 1 Satz 2 über Personen erteilt wird, die vom Auskunftsempfänger schon vorher durch ihm bekannte identifizierende Merkmale, insbesondere des Namens, bestimmbar sind, werden bei der Gruppenauskunft die Personen, über die Auskunft erteilt wird, erst durch die Auskunft identifizierbar, sind darüber hinaus aber durch mindestens ein gemeinsames Merkmal miteinander verbunden. Wegen ihrer stärkeren Wirkung zu Lasten des Betroffenen ist die Gruppenauskunft einer engeren Regelung unterworfen. Die hierfür in Frage kommenden Auswahlkriterien sind durch die Landesgesetze über das Meldewesen festzulegen. Als mög-

liche Anwendungsfälle sind hier beispielsweise Regelungen für Auskunftsersuchen der Markt- und Meinungsforschungsinstitute und der Adreßbuchverlage zu nennen.

Das Zulässigkeitsgebot des Absatzes 4 hinsichtlich der Verwendung von Daten einer erweiterten Melderegisterauskunft oder einer Gruppenauskunft wird nur dann durchsetzbar sein, wenn es mit einem Bußgeld bewehrt ist. Diese Aufgabe wird ebenfalls dem Landesgesetzgeber vorbehalten bleiben. Um den rahmenrechtlichen Charakter des Entwurfs zu betonen, ist auch hier von der Einführung eines Bußgeldblanketts abgesehen worden.

Die Auskunftssperre nach Absatz 5 soll für jede Art der Melderegisterauskunft gelten und unbeschadet des etwaigen Vorliegens der Voraussetzungen nach § 6 Satz 1 und 2 insbesondere dann eingreifen, wenn der Meldebehörde einer der genannten Gefährdungstatbestände vom Betroffenen – auch unabhängig vom Vorliegen eines konkreten Auskunftsersuchens – mitgeteilt worden ist. Derartige Gefährdungstatbestände und somit ein die Auskunftssperre auslösender Sachverhalt werden auch dann anzunehmen sein, wenn etwa die in § 18 Abs. 3 genannten Behörden dies für eigene Bedienstete pauschal oder im Einzelfall dartun.

Die in Absatz 6 geregelte besondere Auskunftssperre vor einer Adoption entspricht der derzeitigen melderechtlichen Praxis und steht im Einklang mit § 1758 Abs. 2 BGB. Eine gesetzliche Regelung des Auskunftsverweigerungsrechts der Meldebehörde erscheint jedoch im Interesse des Kindes und seiner Familie geboten, um schon so früh wie möglich, und zwar ab Beginn des Pflegekindschaftsverhältnisses, störende Einflüsse auf die sich anbahnende Verbindung zwischen dem Kind und seinen künftigen Adoptiveltern fernzuhalten. Im Zusammenhang mit der Vorschrift des § 8 Abs. 2, die die Auskunftssperre nach erfolgter Adoption betrifft, ist somit eine umfassende Regelung dieser Materie erreicht (vgl. hierzu auch die Begründung zu § 8 Abs. 2).

Zu § 22 – Melderegisterauskünfte in besonderen Fällen

Die Vorschrift regelt zwei spezielle Tatbestände der Auskunft aus dem Melderegister:

Absatz 1 trägt dem legitimen Informationsbedürfnis der politischen Parteien und Wählergruppen im Vorfeld von Wahlen insoweit Rechnung, als hiernach Mitteilungen über Namen und Anschriften von Wahlberechtigten ohne besondere Voraussetzungen zulässig sein sollen (z. B. Jungwählerlisten). Die Bestimmung beschränkt sich – wie schon § 2 Abs. 2 Nr. 2 – auf die durch Bundesrecht geregelten Wahlen. Für die Wahlen in den Ländern, Bezirken und Kommunen bleibt es den Ländern überlassen, ob sie der bundesrechtlichen Regelung folgen wollen.

Mit Hilfe der Regelung in Absatz 2 soll die vor allem nach dem Inkrafttreten des Bundesdatenschutzgesetzes und der Landesdatenschutzgesetze entstandene Rechtsunsicherheit bei Melderegisterauskünften über Alters- und Ehejubiläen, z. B. an einzelne Abgeordnete und die Presse, behoben werden. Die Vorschrift geht grundsätzlich von einem bestehenden Interesse an der Übermittlung von Glückwünschen durch Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens aus, macht die hierfür erforderliche Inanspruchnahme des Melderegisters jedoch abhängig von der Einwilligung des Betroffenen. Das Nähere darüber, in welcher Form eine solche Einwilligung einzuholen ist, bedarf im Hinblick auf die unterschiedlichen Organisationsstrukturen der einzelnen Meldebehörden noch der Ausfüllung durch Landesrecht.

Zu § 23 – Anpassung der Landesgesetzgebung

Der Entwurf stellt in seiner Gesamtheit eine der Kompetenznorm des Artikels 75 Nr. 5 des Grundgesetzes entsprechende Rahmenregelung des Bundes dar. Die Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung sind – obwohl eine Reihe von Bestimmungen auch abschließende und unmittelbar verbindliche Regelungen enthalten mußte – insgesamt noch ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig.

Der Landesgesetzgeber wird insbesondere folgende Fragen von substantiellem Gewicht zu regeln haben: Die Speicherung zusätzlicher Daten (§ 2 Abs. 4), die Datenerhebung (§ 4), das Nähere über die Verpflichtung auf das Meldegeheimnis (§ 5 Abs. 3), die Löschung und Aufbewahrung von Daten (§ 10 Abs. 3 und 4), die Konkretisierung der Meldepflichten nach § 11 einschließlich der Ausnahmen nach § 16 Abs. 1, die Modalitäten der Aufbewahrung von Meldevordrucken nach § 16 Abs. 6, die Datenübermittlung an Sicherheitsbehörden im Landesbereich (§ 18 Abs. 3) sowie die nähere Ausgestaltung der Gruppenauskünfte (§ 21 Abs. 3).

Die für die Anpassung der Landesmeldegesetze nach Absatz 1 in Aussicht genommene Frist von 18 Monaten dürfte nicht zuletzt auch im Hinblick auf die von fast allen Ländern immer wieder geforderte rasche Neuordnung des Melderechts ausreichend sein.

Die vordringliche Ausgestaltung des Meldrechts mit bereichseigenen Datenschutzvorschriften gebietet es andererseits, den Bestimmungen des Zweiten und Vierten Abschnitts bereits vor Inkrafttreten entsprechender landesrechtlicher Normen unmittelbare Geltung beizulegen. Absatz 2 bestimt daher, daß diese Vorschriften unmittelbar gelten, von den später in Kraft tretenden Landesmeldegesetzen aber konsumiert werden sollen.

Zu § 24 – Änderung des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstgesetzes

Nach § 24 Abs. 6 Nr. 1 des Wehrpflichtgesetzes ist ein der Wehrüberwachung unterliegender Wehrpflichtiger gehalten, den Wechsel seines ständigen Aufenthalts oder seiner Wohnung innerhalb einer Woche der zuständigen Wehrersatzbehörde anzuzeigen. Obwohl die Vorschrift bußgeldbewehrt ist, kommt in der Praxis nur ein verhältnismäßig kleiner Teil des in Betracht kommenden Personenkreises dieser Verpflichtung nach. In der überwiegenden Zahl der Fälle erhalten die Wehrersatzbehörden von einem Wohnungswechsel Kenntnis durch eine Mit-

teilung der Meldebehörden (mittels Übersendung einer Ausfertigung des Meldescheines oder des Meldescheinabschnitts), die hierzu aufgrund der Verwaltungsvorschriften zu den Meldegesetzen der Länder verpflichtet sind.

Eine gesetzliche Verpflichtung für die Meldebehörden besteht indes bisher nicht. Das ist jedoch nach den Datenschutzgesetzen der Länder Voraussetzung für die Zulässigkeit der Fortführung des Mitteilungsdienstes. Ohne eine solche Verpflichtung würde nach von Land zu Land unterschiedlichen Übergangsfristen künftig der seit vielen Jahren bestehende und für die Wehrersatzbehörden unverzichtbare Mitteilungsdienst eingestellt werden müssen, was in einigen Ländern derzeit bereits geschieht.

Die vorgesehene Änderung des Wehrpflichtgesetzes mit der Verpflichtung der Meldebehörden, den Kreiswehrersatzämtern die in § 18 Abs. 1 des Entwurfs genannten Daten von sich an- oder abmeldenden Wehrpflichtigen mitzuteilen, schafft nunmehr hierfür eine eindeutige Rechtsgrundlage. Dadurch, daß der Wehrpflichtige seine gegenüber dem Kreiswehrersatzamt vorgeschriebene Meldung durch rechtzeitige An- oder Abmeldung bei der Meldebehörde erfüllen kann, kommt ihr auch unter dem Aspekt der Bürgerfreundlichkeit eine erhebliche Bedeutung zu.

Eine gleiche Verpflichtung wie die des Wehrdienstpflichtigen obliegt auch den anerkannten Kriegsdienstverweigerern im Rahmen der Zivildienstüberwachung (§ 23 Abs. 2 Nr. 1 des Zivildienstgesetzes). Folgerichtig lehnt sich die in Absatz 2 vorgesehene Änderung des Zivildienstgesetzes an die entsprechende Änderung des Wehrpflichtgesetzes an und stellt insoweit beide Personenkreise gleich.

Zu § 25 – Berlin-Klausel

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu § 26 – Inkrafttreten

Die Vorschrift bestimmt das Inkrafttreten des Gesetzes sowie das Außerkrafttreten des Artikels 2 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise und zur Regelung der Meldepflicht in Beherbergungsstätten vom 6. November 1978 (BGBl. I S. 1712); vgl. hierzu auch die Begründung zu § 16.

§ 18 Abs. 4 soll erst 18 Monate nach Inkrafttreten der übrigen Bestimmungen des Gesetzes in Kraft treten, weil die ggf. erforderlich werdende Änderung von Bundes- und Landesrecht, das künftig Voraussetzung für regelmäßige Datenübermittlungen sein wird, diese Zeit in Anspruch nehmen wird.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

1. **Zum Gesetzentwurf im ganzen**

   Der Bundesrat ist der Auffassung, daß der vorliegende Gesetzentwurf die Gesetzgebungsmaterie „Meldewesen" (Artikel 75 Nr. 5 GG) so umfänglich regelt, daß kein Raum mehr für ausfüllende landesrechtliche Regelungen von substantiellem Gewicht bleibt; dies gilt insbesondere für den datenschutzrechtlichen Bereich. Die dem Bund bei der Wahrnehmung einer Rahmenkompetenz gezogenen Grenzen sind damit überschritten (BVerfGE 4, 115, 129 f.). Der Entwurf bedarf, soll er den Ländern lediglich in einer verfassungsrechtlich zulässigen Weise einen „Rahmen" setzen, einer durchgreifenden Umgestaltung.

   Die nachstehenden Ausführungen und Einzelvorschläge erfolgen deshalb vorbehaltlich der vorstehenden Stellungnahme.

2. **Zum weiteren Verfahren**

   Die Ständige Konferenz der Innenminister der Länder hat bereits mit Beschluß vom 17./18. März 1977 den alsbaldigen Erlaß eines Bundesmeldegesetzes für notwendig erachtet.

   Der Bundesrat bittet daher den Deutschen Bundestag, den Gesetzentwurf so beschleunigt zu beraten, daß er noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden kann.

3. **Zu § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 1**

   In § 1 ist Absatz 2 zu streichen.

   Als Folge sind in § 2 Abs. 1 in den Eingangsworten die Worte „und 2" zu streichen.

   Begründung

   § 1 Abs. 2 verpflichtet den Landesgesetzgeber, den für das Meldewesen zuständigen Behörden grundsätzlich nur Aufgaben zu übertragen, die in einem konditionalen Zusammenhang mit den originären Aufgaben des Meldewesens nach § 1 Abs. 1 stehen. § 18 Abs. 6 bestimmt hinsichtlich der Datenübermittlung den Begriff der Meldebehörde „funktional", d. h. als die organisatorische Einheit, welche die Aufgaben des Meldewesens wahrnimmt, auch wenn sie Teil einer größeren Verwaltungseinheit ist. Da Meldebehörden die Gemeinden sind, bedeuten beide Regelungen in der Konsequenz, daß der Bundesgesetzgeber den Ländern organisatorische Vorgaben für die Wahrnehmung der Aufgaben des Meldewesens innerhalb der Kommunen macht. Damit greift der Bund in verfassungswidriger Weise in die Organisationshoheit der Länder ein. Nach Artikel 84 Abs. 1 GG kann ein mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassendes Bundesgesetz nur dann Regelungen für die Einrichtung von Behörden treffen, wenn es um die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder geht. Vorliegend handelt es sich jedoch um ein Rahmengesetz, das hinsichtlich der Organisation der Meldebehörden nicht unmittelbar vollzogen wird. Hierfür bedarf es zunächst des den Rahmen ausfüllenden Landesgesetzes. Der Einfluß des Bundes gemäß Artikel 84 des Grundgesetzes erstreckt sich indes nicht auf den Vollzug eines Landesgesetzes. Ebenso wenig kann der Erlaß des Landesgesetzes als Vollzug des Bundesrahmengesetzes gewertet werden (Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Artikel 75 RdNr. 24).

4. **Zu § 1 Abs. 3 und 4**

   In § 1 sind in Absatz 3 der Satz 3 und Absatz 4 zu streichen.

   Begründung

   § 1 Abs. 3 Satz 3 enthält gegenüber § 1 Abs. 4 keine eigene Regelung, wie sich aus dem Verweis auf Absatz 4 ergibt. Der Aussagewert des § 1 Abs. 4 ist unklar, da die ursprünglich beabsichtigte Konzentration der Zulässigkeitsvoraussetzungen der meldebehördlichen Tätigkeiten durch die Anfügung des letzten Halbsatzes verwässert worden ist und nicht eindeutig erkennbar ist, ob daneben die Landesdatenschutzgesetze subsidiär gelten können. Der Landesgesetzgeber muß jedoch die Möglichkeit haben, im Landesmeldegesetz die subsidiäre Geltung zumindest bestimmter Vorschriften, wie z. B. Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten bei Einwilligung des Betroffenen, vorzusehen.

5. **Zu § 2 Abs. 1 nach Nummer 7: Nummer 7 a**

   In § 2 Abs. 1 ist nach Nummer 7 folgende Nummer 7 a einzufügen:

   „7 a. Beruf,".

   Begründung

   Im Melderegister wird die Berufsangabe als Identifizierungsmerkmal, als Hinweis auf die Arbeitnehmereigenschaft (Lohnsteuerkarten), für statistische Auswertungen und zur Durchführung von Mitteilungsdiensten (z. B. Personen im Gesundheitsdienst) benötigt. Bei Auskünften wird die Berufsangabe von Anfragenden benötigt, um die Anforderungen aus § 130 Nr. 1 ZPO (Stand und Gewerbe) erfüllen zu können.

Mit dem Wegfall der Berufsangabe wäre die Meldebehörde nicht mehr in der Lage, ihre Mitteilungspflicht nach § 5 des Gesetzes über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes vom 4. Juli 1957, geändert durch Gesetz vom 6. Januar 1971 (BGBl. I 1957 S. 694, 1971 S. 9), zu erfüllen. Zudem wird die Zugehörigkeit zur Wohnbevölkerung aus Wohnungs- und Berufsangaben abgeleitet.

6. **Zu § 2 Abs. 1 Nr. 8**

In § 2 Abs. 1 Nr. 8 sind in der Klammer nach dem Wort „Anschrift" die Worte ", Tag der Geburt" einzufügen.

Begründung

Dieses Datum wird als Identifizierungsmerkmal benötigt (vgl. auch § 2 Abs. 1 Nr. 13 und 14).

7. **Zu § 2 Abs. 1 Nr. 10**

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob die Beschränkung des § 2 Abs. 1 Nr. 10 auf „öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften" mit § 5 des Gesetzes über die Statistik der Bevölkerungsbewegung und die Fortschreibung des Bevölkerungsstandes vom 4. Juli 1957, geändert durch Gesetz vom 6. Januar 1971 (BGBl. I S. 9), vereinbar ist.

8. **Zu § 2 Abs. 1 Nr. 11**

In § 2 Abs. 1 sind in Nummer 11 die Worte „besondere Aufenthaltsverhältnisse," anzufügen.

Begründung

Die herkömmliche Aufgabenstellung der Meldebehörde erfordert die Kenntnis der besonderen Aufenthaltsverhältnisse, die nicht unter die vorgegebenen Begriffe der Nummer 11 (Anschrift oder Wohnung) subsumiert werden können. Es ist nicht akzeptabel, daß die Meldebehörde z. B. gemäß §§ 18 und 21 immer wieder Auskünfte erteilt, die nachweislich unrichtig sind. Der Verzicht auf eine meldebehördliche Erfassung, z. B. in Haftanstalten (ähnlich § 16 Abs. 2), ist nur dann praktikabel, wenn die Meldebehörde auf andere Weise erfährt und speichern darf, daß ein Einwohner unter der Meldeanschrift vorübergehend nicht anwesend ist.

Nach Beendigung des besonderen Aufenthaltsverhältnisses ist dieses Datum gemäß § 10 Abs. 1 zu löschen.

Die Auskunftserteilung über diesen Sachverhalt unterliegt zunächst der einschränkenden Regelung der §§ 6 und 21 Abs. 5. Erst wenn der Betroffene nicht seinerseits Kontakt mit dem Anfragenden aufnimmt, ist eine Auskunftserteilung nach Interessenabwägung denkbar.

9. **Zu § 2 Abs. 1 Nr. 14**

In § 2 Abs. 1 Nr. 14 ist in der Klammer nach dem Wort „Geburt" das Wort ", Sterbetag" anzufügen.

Begründung

Dieses Datum wird als zusätzliches Identifizierungsmerkmal insbesondere für den automatisierten Kindergeldabgleich mit der Bundesanstalt für Arbeit benötigt.

10. **Zu § 2 Abs. 1 Nr. 15**

In § 2 Abs. 1 ist Nummer 15 wie folgt zu fassen:

„15. Ausstellungsbehörde, -datum, Gültigkeitsdauer, Seriennummer des Personalausweises/Passes,".

Begründung

Aus systematischen Gründen sollte darauf verzichtet werden, bei einem einzelnen Datum näher zu erläutern, was unter Nachweis der Richtigkeit zu verstehen ist.

11. **Zu § 2 Abs. 2**

In § 2 Abs. 2 sind eingangs nach den Worten „genanten Daten hinaus" die Worte „einschließlich der zum Nachweis ihrer Richtigkeit erforderlichen Hinweise" einzufügen.

Begründung

Die Möglichkeit, die zum Nachweis der Richtigkeit der Daten erforderlichen Hinweise zu speichern, ist in § 2 Abs. 2 ebenso erforderlich wie bei den Daten des § 2 Abs. 1.

12. **Zu § 2 Abs. 2 Nr. 2**

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob die im Klammerzusatz des § 2 Abs. 2 Nr. 2 angeführten Daten ausreichen, um den Halbteilungsgrundsatz für steuerliche Kinderadditive im Lohnsteuer-Abzugsverfahren zu realisieren.

13. **Zu § 2 Abs. 4**

In § 2 Abs. 4 ist das Wort „Landesgesetz" durch das Wort „Landesrecht" zu ersetzen.

Begründung

Es steht dem Bund nicht zu, den Ländern vorzuschreiben, daß ein formelles Landesgesetz erforderlich sein soll.

14. **Zu § 3 Satz 2**

In § 3 ist Satz 2 zu streichen.

Begründung

Diese Vorschrift greift in verfassungspolitisch bedenklicher Weise in die Organisationshoheit der Länder – hier der Gemeinden – ein.

15. **Zu § 3 Satz 1 und 3**

In § 3 sind in Satz 1 nach dem Wort „verarbeiten" die Worte „oder sonst nutzen" und in Satz 3 (alt) nach dem Wort „verarbeitet" die Worte „oder sonst genutzt" einzufügen.

Begründung

Der Gesetzentwurf enthält keine Definition des Begriffes „Datenverarbeitung". Bei der Auslegung wäre demnach die Definition des § 1 Abs. 1 BDSG heranzuziehen. Dies würde bedeuten, daß das Gesetz nur für die vier Phasen des Speicherns, Übermittelns, Veränderns und Löschens gelten würde.

16. **Zu § 3 Satz 4**

In § 3 Satz 4 (alt) ist der zweite Halbsatz zu streichen.

Begründung

Da spezielle Regelungen stets allgemeinen Regelungen vorgehen, könnte auf den Satz 4 ganz verzichtet werden. Der 2. Halbsatz ist jedoch unverständlich, da bei einer nach § 18 Abs. 3 zulässigen Einsicht in das Melderegister nicht verhindert werden kann, daß auch das Datum „Wahlausschluß" zur Kenntnis genommen wird.

17. **Zu § 4**

In § 4 ist das Wort „Landesgesetz" durch das Wort „Landesrecht" zu ersetzen.

Begründung

Es gilt die allgemeine Erwägung, daß der Bund den Ländern nicht vorschreiben sollte, daß ein formelles Landesgesetz erforderlich ist. In keinem Falle sollten die Meldevordrucke durch förmliche Landesgesetze festgeschrieben werden müssen.

18. **Zu § 5**

§ 5 ist zu streichen.

Begründung

Die Schaffung eines besonderen Meldegeheimnisses ist entbehrlich. Nach § 5 BDSG und den entsprechenden Bestimmungen der Datenschutzgesetze der Länder sind bereits die in der Datenverarbeitung beschäftigten Personen, auch soweit sie außerhalb des öffentlichen Dienstes tätig sind, auf das Datengeheimnis zu verpflichten. Neben der ohnehin für den öffentlichen Dienst geltenden Pflicht zur Amtsverschwiegenheit kommt mithin einem besonderen Meldegeheimnis keine Bedeutung für den bereichsspezifischen Datenschutz zu. Eine Häufung von Bestimmungen über Verschwiegenheitspflichten ist eher geeignet, die psychologische Wirkung derartiger Regelungen zu entwerten.

19. **Zu § 6 Satz 1 und 2**

In § 6 sind in den Sätzen 1 und 2 nach dem Wort „Verarbeitung" jeweils die Worte „oder sonstige Nutzung" einzufügen.

Begründung

Notwendige Anpassung an die Terminologie des § 3 in der Fassung des Änderungsvorschlags zu § 3 Satz 1 bis 3.

20. **Zu § 6 Satz 3**

In § 6 ist Satz 3 wie folgt zu fassen:

„Die Prüfung, ob schutzwürdige Belange der Betroffenen beeinträchtigt werden, entfällt, wenn die Verarbeitung oder sonstige Nutzung durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben ist."

Begründung

Auch in den Fällen einer durch Rechtsvorschrift vorgeschriebenen Verarbeitung oder sonstigen Nutzung ist es denkbar, daß im Einzelfall schutzwürdige Belange eines Betroffenen beeinträchtigt werden. Da jedoch bei Vorliegen einer solchen Rechtsvorschrift davon auszugehen ist, daß die Abwägung bereits durch den Normgeber erfolgt ist, sollte die Prüfung der Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange nicht noch im Einzelfall von der Verwaltung vorgenommen werden müssen.

21. **Zu § 7**

In § 7 Nr. 1 ist das Wort „gebührenfreie" zu streichen.

Begründung

Die Regelung der gebührenrechtlichen Behandlung von meldebehördlichen Amtshandlungen muß auch weiterhin dem Landesrecht vorbehalten bleiben.

22. **Zu § 8**

In § 8 Abs. 1 ist das Wort „gebührenfrei" zu streichen.

Begründung

Die Regelung der gebührenrechtlichen Behandlung von meldebehördlichen Amtshandlungen muß auch weiterhin dem Landesrecht vorbehalten bleiben.

23. **Zu § 9**

In § 9 ist Satz 2 zu streichen.

Begründung

Nach § 9 Satz 1 sind unrichtige Daten zu berichtigen. Dem würde es widersprechen, wenn unrichtige Daten nur entsprechend zu kennzeichnen wären. Es sollte auch grundsätzlich nicht im Gesetz geregelt werden, wie berichtigt wird, da dies im Einzelfall in verschiedener Weise erfolgen muß.

24. **Zu § 10 und § 7**

a) § 10 ist wie folgt zu fassen:

„§ 10

Löschung, Sperrung und Aufbewahrung von Daten

(1) Die Meldebehörde hat gespeicherte Daten zu löschen, wenn ihre Speicherung unzulässig war.

(2) Daten, die zur Erfüllung der der Meldebehörde nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften obliegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich sind, sind zu sperren. Sie dürfen danach nicht mehr verarbeitet oder sonst genutzt werden, es sei denn, daß dies zu wissenschaftlichen Zwekken, zur Behebung einer bestehenden Beweisnot oder zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung der in § 18 Abs. 3 genannten Behörden unerläßlich ist. Nicht mehr zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind insbesondere die Daten eines weggezogenen oder verstorbenen Einwohners, soweit sie nicht der Feststellung seiner Identität und dem Nachweis seiner Wohnungen dienen.

(3) Die für die Identitätsfeststellung und den Wohnungsnachweis weiterhin erforderlichen Daten sind nach Ablauf einer durch Landesrecht zu bestimmenden Frist gesondert aufzubewahren und durch technische und organisatorische Maßnahmen besonders zu sichern. Die Dauer und Art der gesonderten Aufbewahrung sowie das Nähere über ihre Sicherung sind durch Landesrecht zu regeln.

b) Als Folge ist § 7 wie folgt zu ändern:

aa) In § 7 ist Nummer 3 wie folgt zu fassen:

„3. Löschung der zu seiner Person gespeicherten Daten, wenn die Speicherung unzulässig war (§ 10 Abs. 1),".

bb) In § 7 ist nach Nummer 3 folgende Nummer 3 a einzufügen:

„3 a. Sperrung der zu seiner Person gespeicherten Daten, wenn diese zur Erfüllung der den Meldebehörden obliegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich sind (§ 10 Abs. 2),".

Begründung zu a) und b)

Mit vertretbarem Aufwand ist es nicht möglich, bei bestimmten Speichermedien (wie z. B. Papierregistern) die Pflicht zur Löschung der zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlichen Daten zu erfüllen. Es sollte deshalb in diesen Fällen nur eine Pflicht zur Sperrung zusammen mit einem eingeschränkten Nutzungsverbot eingeführt werden.

Die bisherige Fassung des § 10 läßt überdies offen, was mit Daten zu geschehen hat, deren Speicherung derzeit unzulässig ist.

25. **Zu § 11**

In § 11 Abs. 3 ist Satz 1 wie folgt zu fassen:

„Der Wohnungsgeber ist verpflichtet, bei der An- oder Abmeldung mitzuwirken oder den Ein- oder Auszug der Meldebehörde anzuzeigen."

Begründung

Die geänderte Fassung soll den Ländern ermöglichen, entweder eine Mitwirkung des Wohnungsgebers bei der An- und Abmeldung des Wohnungsinhabers vorzusehen oder statt dessen eine selbständige Meldepflicht des Wohnungsgebers einzuführen, die unmittelbar gegenüber der Meldebehörde zu erfüllen ist, ohne daß ein Zusammenwirken zwischen Wohnungsgeber und Wohnungsinhaber erforderlich ist. Eine solche Regelung besteht gegenwärtig bereits in Baden-Württemberg. Bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Formulierung wäre es zweifelhaft, ob die Einführung bzw. Beibehaltung der selbständigen Meldepflicht zulässig wäre.

26. **Zu § 12**

In § 12 ist nach Absatz 1 folgender Absatz 1 a einzufügen:

„(1a) Hauptwohnung ist die vorwiegend benutzte Wohnung des Einwohners. Hauptwohnung eines verheirateten Einwohners, der nicht dauernd getrennt von seiner Familie lebt, ist die vorwiegend benutzte Wohnung der Familie. In Zweifelsfällen ist die vorwiegend benutzte Wohnung dort, wo der Schwerpunkt der Lebensbeziehungen des Einwohners liegt."

Begründung

Die erforderliche gesetzliche Bestimmung des Hauptwohnungsbegriffs muß im Interesse der Einheitlichkeit in diesem Gesetz erfolgen. Das ist bisher auch einhellige Meinung aller Stellen und Institutionen gewesen, die an den Vorarbeiten für diesen Gesetzentwurf beteiligt sind.

Wegen der länderübergreifenden Auswirkungen ist es nicht möglich, daß die Regelung den Landesgesetzgebern überlassen wird; Regelungen unterschiedlichen Inhalts und zu verschiedenen Zeitpunkten wären die Folge.

Im Gegensatz zum geltenden Recht, in dem die Bestimmung der Hauptwohnung dem Einwohner, der mehrere Wohnungen hat, wahlfrei überlassen ist, sieht der neue Absatz 1 a eine

Objektivierung des Begriffes „Hauptwohnung" insofern vor, als nunmehr nur die „vorwiegend benutzte Wohnung" des Einwohners seine Hauptwohnung sein kann. Die vorliegende Fassung entspricht darüber hinaus auch dem Wortsinn des Begriffs „Hauptwohnung", der beinhaltet, daß jemand dort „hauptsächlich wohnt", d. h. sich vorwiegend aufhält oder den Schwerpunkt seiner Lebensbeziehungen hat.

Ein Hauptwohnungsbegriff nach objektiven Merkmalen hat sich auch deshalb als notwendig erwiesen, weil der Hauptwohnungsbegriff für viele Behördenzuständigkeiten von Bedeutung ist. So legt z. B. § 15 Abs. 2 der Bundeswahlordnung fest, daß es sich nach den Vorschriften des Melderechts bestimmt, welche von mehreren Wohnungen eines Wahlberechtigten seine Hauptwohnung ist; ähnliches gilt gem. § 39 Abs. 2 des Einkommensteuergesetzes und für die Statistikbehörden für die Fortschreibung der Wohnbevölkerung.

27. **Zu § 14**

In § 14 ist eingangs das Zitat „§ 11" durch das Zitat „§ 11 Abs. 1 und 2" zu ersetzen.

Begründung

Die Befreiung von der Meldepflicht kann sich nur auf die Meldepflichten der ein- oder ausziehenden Personen, nicht aber auf die Meldepflicht des Wohnungsgebers beziehen.

28. **Zu § 16 Abs. 1**

In § 16 Abs. 1 ist das Wort „Landesgesetz" durch das Wort „Landesrecht" zu ersetzen.

Begründung

Das Wort Landesgesetz soll im Gesetzentwurf durchgehend durch das Wort Landesrecht ersetzt werden (vgl. den Änderungsvorschlag zu § 2 Abs. 4).

29. **Zu § 16 Abs. 2 und 3**

In § 16 ist Absatz 2 wie folgt zu fassen:

„(2) Soweit für die Unterkunft in Beherbergungsstätten eine Ausnahme von der Pflicht zur Anmeldung bei der Meldebehörde zugelassen ist, haben die beherbergten Personen Meldevordrucke handschriftlich auszufüllen und zu unterschreiben. Mitreisende Ehegatten und minderjährige Kinder sowie Teilnehmer von Reisegesellschaften können durch Landesrecht von dieser Verpflichtung ausgenommen werden. Die Leiter der Beherbergungsstätten oder ihre Beauftragten haben auf die Erfüllung dieser Meldepflicht hinzuwirken und die ausgefüllten Meldevordrucke nach Maßgabe des Landesrechts für die zuständige Behörde bereitzuhalten oder dieser zu übermitteln. Die Sätze 1 bis 3 gelten entsprechend, wenn Personen in Zelten, Wohnwagen oder Wasserfahrzeugen auf Plätzen übernachten, die gewerbs- oder geschäftsmäßig überlassen werden."

Als Folge ist in § 16 Abs. 3 das Zitat „Satz 2" durch das Zitat „Satz 3" zu ersetzen.

Begründung

Nach der jetzigen Fassung des § 16 Abs. 2 ist es fraglich, ob die bisherige, den praktischen Bedürfnissen entsprechende Ausnahmeregelung für mitreisende Ehegatten und Kinder sowie für Reisegesellschaften in den Landesmeldegesetzen beibehalten werden kann.

Die jetzige Fassung des Satzes 2 in Absatz 2 läßt dem Leiter der Beherbergungsstätten die Wahl, ob er die Meldevordrucke bereithält oder übermittelt. Das kann nicht beabsichtigt sein.

30. **Zu § 16 Abs. 4**

In § 16 ist Absatz 4 zu streichen.

Begründung

Nach § 16 Abs. 4 dürfen die in Beherbergungsstätten und Anstalten erhobenen Angaben der Gäste bzw. Insassen nur für Zwecke der Gefahrenabwehr, der Strafverfolgung und zur Aufklärung der Schicksale von Vermißten und Unfallopfern ausgewertet werden. Diese Begrenzung der Zweckbestimmung ist zu eng. Es sind auch Fälle denkbar, in denen die Meldevordrucke für statistische, steuerliche oder sonstige Zwecke ausgewertet werden müssen. Nähere Bestimmungen hierüber sind durch Landesrecht zu treffen.

31. **Zu § 16 Abs. 5**

In § 16 ist Absatz 5 zu streichen.

Begründung

§ 16 Abs. 5 entfällt einmal als Folge der vorgeschlagenen Streichung von § 5 (siehe oben Ziffer 18).

Auf die Bestimmungen des § 16 Abs. 5 sollte jedoch auch unabhängig von der Streichung des § 5 verzichtet werden, da es nicht sinnvoll erscheint, den Geltungsbereich des § 5 Abs. 1 auf die Leiter der in § 16 Abs. 2 und 3 bezeichneten Beherbergungsstätten und Einrichtungen sowie deren Beauftragte auszudehnen. Es wird durch Landesrecht sicherzustellen sein, daß die in den Beherbergungsstätten und Einrichtungen erhobenen Daten nicht mißbraucht werden.

32. **Zu § 17 Abs. 1**

In § 17 Abs. 1 Satz 1 sind nach dem Wort „Staatsangehörigkeit" die Worte ", Tag des Zuzugs, Haupt- oder Nebenwohnung" einzufügen.

Begründung

Diese zusätzlichen Daten werden wie die übrigen Daten zum Abgleich mit den bei der früheren Meldebehörde registrierten Daten benötigt.

33. **Zu § 18 Abs. 1 und 2**

In § 18 sind die Absätze 1 und 2 wie folgt zu fassen:

„(1) Die Meldebehörde darf einer anderen Behörde oder sonstigen öffentlichen Stelle im Geltungsbereich dieses Gesetzes aus dem Melderegister die in § 2 Abs. 1 genannten Daten übermitteln, wenn dies zur rechtmäßigen Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit oder der Zuständigkeit des Empfängers liegenden Aufgaben erforderlich ist.

(2) Die Übermittlung der sonstigen im Melderegister gespeicherten Daten und der Hinweise an andere Behörden oder sonstige öffentliche Stellen ist nur dann zulässig, wenn der Empfänger

1. ohne Kenntnis der Daten zur Erfüllung einer ihm durch Rechtsvorschrift übertragenen Aufgabe nicht in der Lage wäre und
2. die Daten beim betroffenen Einwohner nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erheben könnte oder von einer Datenerhebung nach der Art der Aufgabe, zu der die Daten erforderlich sind, abgesehen werden muß."

Begründung

§ 18 Abs. 1 in der Fassung des Gesetzentwurfs engt die Möglichkeiten der Datenübermittlung durch die Meldebehörden an andere Behörden und sonstige öffentliche Stellen in nicht zu vertretender Weise ein. Diese Einengung ist nicht damit zu vereinbaren, daß das Melderegister auch künftig hinsichtlich bestimmter Grunddaten der Einwohner ein zentrales Register für den gesamten öffentlichen Bereich sein soll, das die Führung zahlreicher Spezialregister entbehrlich macht. Der Verzicht auf Spezialregister bringt auch unter dem Aspekt des Datenschutzes wesentliche Vorteile.

Der neue § 18 Abs. 1 läßt die Übermittlung der in § 2 Abs. 1 genannten Daten aus dem Melderegister unter denselben Voraussetzungen zu wie im allgemeinen Datenschutzrecht. Dadurch werden die Meldebehörden in die Lage versetzt, ihrer aus Artikel 35 Abs. 1 GG folgenden Pflicht zur Amtshilfe durch Übermittlung von Daten im bisherigen Umfang nachkommen zu können.

Der geänderte § 18 Abs. 2 läßt – im wesentlichen in Übereinstimmung mit dem Gesetzentwurf – die Übermittlung der in § 2 Abs. 2 genannten und der aufgrund des § 2 Abs. 4 gespeicherten Daten sowie der ergänzenden Hinweise nur unter erschwerten Voraussetzungen zu. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, daß es sich dabei zum großen Teil um „sensible" Daten handelt.

34. **Zu § 18 Abs. 3 Satz 2 und 3**

In § 18 Abs. 3 sind die Sätze 2 und 3 zu streichen.

Begründung

Da die Polizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichenfalls auf alle Meldedaten zurückgreifen muß (vgl. Begründung des Entwurfs zu § 18, Seite 28, Abs. 4), wäre bei fast jeder Anfrage eine Niederschrift anzulegen. Das würde die polizeiliche Arbeit in entscheidender Weise behindern, in Teilbereichen sogar unmöglich machen.

Nach dem jetzigen Satz 3 ist die Niederschrift zu vernichten, sobald sie nicht mehr zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Bei einer Vielzahl polizeilicher Anfragen müßte die Niederschrift daher sofort nach der erteilten Auskunft vernichtet werden, so daß ein Datenschutz-Kontrollorgan keine Überprüfungsmöglichkeit hätte. Die Fertigung der Niederschrift wäre in solchen Fällen reiner Formalismus. Für die anderen Fälle würde bei der Polizei für maximal zwei Jahre ein Register über Personen entstehen, an dem die Polizei kein Interesse hat.

Die in den Sätzen 2 und 3 des Absatzes 3 vorgesehene Protokollierungspflicht führt zu einem unvertretbaren organisatorischen und personellen Mehraufwand bei den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden. Soweit eine entsprechende Pflicht auch für die Behörden der Länder festgelegt wird, dürfte dem Bund die Gesetzgebungskompetenz fehlen, da es sich insoweit nicht um eine Regelung des Meldewesens, sondern des Datenschutzes bei anderen als den Meldebehörden handelt.

35. **Zu § 18 Abs. 3 Satz 4**

In § 18 Abs. 3 Satz 4 sind nach dem Wort „Strafverfolgung" die Worte ", die Strafvollstreckung und den Strafvollzug" einzufügen.

Begründung

Die Ergänzung dient der Klarstellung des Gewollten. § 18 Abs. 3 läßt die Übermittlung von Meldedaten unter Befreiung von den einengenden Voraussetzungen der §§ 6, 18 Abs. 2 für Zwecke der Strafverfolgung zu. Nach dem Wortlaut und der Begründung dieser Bestimmungen ist jedoch nicht zweifelsfrei, daß mit der begrifflichen Abgrenzung der zuständigen Behörden die Gerichte und andere Einrichtungen der Rechtspflege, soweit sie strafverfolgend, strafvollstreckend oder strafvollziehend tätig werden (vgl. z. B. §§ 453 b, 454 Abs. 3 Satz 1 StPO, §§ 56 d, 68 a StGB) und dabei auch auf die Daten der Meldebehörden angewiesen sind, umfassend genug bezeichnet werden.

36. **Zu § 18 Abs. 5**

In § 18 Abs. 5 ist Satz 2 zu streichen.

Begründung

Die entsprechende Anwendung von § 10 Abs. 1 ist undurchführbar, weil zum einen die empfangende Stelle vom Eintritt der Löschungsvoraussetzungen bei der Meldebehörde keine Kenntnis erhält, zum anderen die Möglichkeit besteht, daß die Daten bei der empfangenden Stelle noch zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung benötigt werden, wenn bei der Meldebehörde die Löschungsvoraussetzungen eingetreten sind.

37. **Zu § 18 Abs. 6 und § 21**

a) In § 18 ist Absatz 6 zu streichen.

b) In § 21 sind

aa) in Absatz 1 das Zitat „§ 18 Abs. 6 Satz 1" durch das Zitat „§ 18 Abs. 1" zu ersetzen sowie

bb) nach Absatz 6 folgender Absatz 7 anzufügen:

„(7) Die Absätze 1 bis 6 gelten auch für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, soweit sie publizistische Tätigkeiten ausüben."

Begründung zu a) und b)

In § 18 Abs. 6 wird jede öffentliche Stelle als „andere Behörde" angesehen, „die andere Aufgaben als die Meldebehörde wahrnimmt, auch wenn sie Teil derselben Verwaltungseinheit ist". Damit wird in die Organisationsstruktur des Landes eingegriffen und die Weitergabe von Daten auch innerhalb der Gemeinde (z. B. an ein anderes Amt derselben Gemeinde) zur datenschutzrechtlich relevanten Übermittlung.

Die Entscheidung dieser Frage sollte dem Landesgesetzgeber vorbehalten bleiben.

Hinsichtlich des § 21 Folgeänderungen.

38. **Zu § 19 Abs. 1**

In § 19 ist Absatz 1 wie folgt zu fassen:

„(1) Die Meldebehörde darf einer öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben die nachstehend aufgeführten Daten ihrer Mitglieder übermitteln, sofern sichergestellt ist, daß bei dem Datenempfänger ausreichende Datenschutzmaßnahmen bestehen:

1. Familiennamen,
2. frühere Namen,
3. Vornamen,
4. akademische Grade,
5. Ordensnamen,
6. Tag und Ort der Geburt,
7. Geschlecht,
8. Staatsangehörigkeit(en),
9. Anschriften,
10. Familienstand, beschränkt auf die Angabe verheiratet oder nicht,
11. Zahl der minderjährigen Kinder,
12. Übermittlungssperren,
13. Sterbetag und -ort."

Begründung

Die öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften haben aufgrund des Artikels 137 Abs. 6 der Weimarer Reichsverfassung einen Anspruch auf Übermittlung dieser Daten.

Die Eindeutigkeit dieser Verfassungsbestimmung verschafft den öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften einen Informationsanspruch gegenüber staatlichen Stellen, der deutlich über das hinausgeht, was zu einer bloßen Kontaktaufnahme mit den Mitgliedern unabdingbar ist. Die Bestimmung über die von den Kirchen zu fordernden Datenschutzmaßnahmen ist durch Landesrecht zu treffen.

39. **Zu § 19 Abs. 2**

§ 19 Abs. 2 ist wie folgt zu fassen:

„(2) Soweit ein öffentliches Interesse besteht, kann durch Landesrecht bestimmt werden, daß über Absatz 1 hinaus Daten aus dem Melderegister an öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften übermittelt werden dürfen. Ist der Betroffene nicht Mitglied der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft, der Daten übermittelt werden sollen, so kann er verlangen, daß seine Daten von der Übermittlung ausgenommen werden, es sei denn, daß die Daten für Zwecke des Steuererhebungsrechts, der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaft benötigt werden."

Begründung

Die Änderung des Absatzes 2 soll den staatskirchenrechtlichen Verhältnissen in den Ländern (Konkordate, Staatskirchenverträge) Rechnung tragen.

40. **Zu § 20**

Die Bundesregierung wird gebeten zu prüfen, ob in § 20 Abs. 1 oder Abs. 2 auch die Möglichkeit länderüberschreitender Datenübermittlung zwischen Landesbehörden, die nicht beide Meldebehörden sind (vgl. § 20 Abs. 2), vorgesehen werden sollte, da es möglich ist, daß auch andere Behörden eines Landes Meldedaten über Bewohner eines anderen Landes benötigen (z. B. wenn Grundeigentum und Wohnsitz in verschiedenen Ländern liegen).

41. **Zu § 21 Abs. 2 Satz 1**

In § 21 Abs. 2 Satz 1 ist das Wort „rechtliches" durch das Wort „berechtigtes" zu ersetzen und sind die Worte ", insbesondere zur Geltendmachung von Rechtsansprüchen" zu streichen.

Begründung

Die bisherigen Entwürfe forderten entsprechend den Regelungen im BDSG stets ein „berechtigtes" Interesse des Auskunftsersuchenden. Diese Regelung sollte beibehalten werden. Wenn für eine Auskunft ein „rechtliches" Interesse glaubhaft gemacht werden müßte, wären Auskünfte zur Wahrung von Interessen außerhalb von Rechtsverhältnissen nicht mehr möglich. Vor Abschluß eines Kreditvertrages wäre es beispielsweise nicht mehr möglich, Angaben des Betroffenen über frühere Familiennamen oder frühere Anschriften zu überprüfen. Diese Angaben sind aber notwendig, um z. B. die amtlichen Schuldnerverzeichnisse (vgl. § 915 ZPO) auswerten zu können. Die im Regierungsentwurf vorgesehene Regelung überzieht den Schutz des Betroffenen zu Lasten der berechtigten Interessen der Wirtschaft und anderer, die insbesondere Namensänderungen und frühere Anschriften erfahren müssen.

42. **Zu § 21 Abs. 2 Satz 1 nach Nummer 2: Nummer 2 a**

In § 21 Abs. 2 Satz 1 ist nach Nummer 2 folgende Nummer 2 a einzufügen:

„2 a. Beruf,".

Begründung

Die Notwendigkeit, Auskunft über den Beruf zu erteilen, ergibt sich aus § 130 Nr. 1 ZPO (Stand und Gewerbe).

43. **Zu § 21 Abs. 2 Satz 1 nach Nummer 5:**

Nummern 5 a und 5 b

In § 21 Abs. 2 Satz 1 sind nach Nummer 5 folgende Nummern 5 a und 5 b einzufügen:

„5a. Tag des Ein- und Auszugs,

5b. gesetzlicher Vertreter,".

Begründung

Auch für Privatpersonen kann ein berechtigtes Interesse an diesen Daten bestehen.

44. **Zu § 21 Abs. 3**

In § 21 Abs. 3 sind in Satz 2 die Worte „die Landesgesetze über das Meldewesen" durch das Wort „Landesrecht" zu ersetzen.

Begründung

Das Wort „Landesgesetz" sollte durchgehend durch das Wort „Landesrecht" ersetzt werden (vgl. den Änderungsvorschlag zu § 2 Abs. 4).

45. **Zu § 22 Abs. 1**

In § 22 Abs. 1 ist folgender Satz anzufügen:

„§ 21 Abs. 4 gilt entsprechend."

Begründung

Die Bestimmung des § 22 Abs. 1 berücksichtigt die besondere Stellung von Parteien und Wählergruppen bei der Vorbereitung und Durchführung demokratischer Wahlen, sollte es aber diesen Gruppierungen nicht ermöglichen, die ihnen übermittelten Daten anderweitig ohne Zusammenhang mit bevorstehenden Wahlen zu verwerten.

46. **Zu § 22 Abs. 2 und Überschrift**

a) In § 22 ist Absatz 2 zu streichen.

b) In § 22 ist die Überschrift wie folgt zu fassen:

„Melderegisterauskünfte für Wahlzwecke".

Begründung

In § 22 ist Absatz 2 zu streichen, da kein Bedürfnis für eine bundesrechtliche Regelung (Artikel 75 in Verbindung mit Artikel 72 GG) der Auskünfte über sog. Jubilare besteht. Die Regelung soll dem Landesrecht überlassen werden, das auch örtliche Besonderheiten und Traditionen bei derartigen, zum Teil seit langem üblichen Veröffentlichungen berücksichtigen kann. Dadurch soll es dem Landesgesetzgeber auch ermöglicht werden, eine Regelung nach dem Prinzip der mutmaßlichen Einwilligung zu treffen, nach der die Einwilligung als erteilt gilt, wenn der Betroffene nach einer entsprechenden öffentlichen Bekanntmachung der Auskunft und der Veröffentlichung für seine Person nicht widerspricht. Durch eine solche Regelung kann der Tatsache Rechnung getragen werden, daß die überwiegende Mehrzahl der Betroffenen gegen Veröffentlichungen über Jubiläen nichts einzuwenden hat. Die im Entwurf vorgesehene Regelung, nach der die ausdrückliche (in der Regel schriftlich zu erteilende) Einwilligung des Jubilars erforderlich wäre, würde wegen des damit verbundenen beträchtlichen Verwaltungsaufwandes dazu führen, daß die vielerorts seit langem üblichen Veröffentlichungen über Jubilare in Amtsblättern und örtlichen Zeitungen unterbleiben müßten. Dies könnte die oft beklagte Kontaktarmut älterer Menschen weiter verstärken.

Die Neufassung der Überschrift trägt dem geänderten Inhalt der Vorschrift Rechnung.

47. **Zu § 23 Abs. 1**

In § 23 Abs. 1 sind die Worte „achtzehn Monaten" durch die Worte „zwei Jahren" zu ersetzen.

Begründung

Die Frist von achtzehn Monaten reicht nach den gemachten Erfahrungen nicht aus, das gesamte Landesmelderecht an das Melderechtsrahmen-

gesetz des Bundes anzupassen. Als ausreichende Anpassungsfrist sollten zwei Jahre vorgesehen werden.

48. **Zu § 23 Abs. 2 und § 26 Abs. 1**

a) In § 23 ist Absatz 2 zu streichen.

B e g r ü n d u n g

Das in § 26 Abs. 1 in Verbindung mit § 23 Abs. 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene sofortige Inkrafttreten von zwei Abschnitten des Gesetzes als unmittelbar geltendes Recht ist im Hinblick auf die wesentlichen Neuerungen, die der Gesetzentwurf vorsieht, nicht vertretbar, da die Meldebehörden eine ausreichende Vorbereitungszeit benötigen und die erforderlichen Verwaltungsvorschriften erlassen werden müssen.

b) In § 26 Abs. 1 ist Satz 2 zu streichen.

B e g r ü n d u n g

Folge des Änderungsvorschlags zu § 23 Abs. 2.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Zu 1. (Zum Gesetzentwurf im ganzen)

Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung des Bundesrates, daß der vorliegende Gesetzentwurf die dem Bund bei der Wahrnehmung seiner Rahmenkompetenz gezogenen Grenzen überschreitet. Sie ist vielmehr der Überzeugung, daß sich der Entwurf in dem verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen hält. Dabei verkennt sie nicht, daß der Entwurf in manchen Punkten die Regelungsbefugnisse des Bundes voll ausschöpft. Dies gilt vor allem für die bereichseigenen Datenschutzvorschriften, bei denen im Interesse rechtsgleicher Behandlung aller Einwohner detailliertere Regelungen notwendig erscheinen. Als ganzes entspricht der Entwurf jedoch den Anforderungen, die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für ein Rahmengesetz entwickelt worden sind.

Zu 2. (Zum weiteren Verfahren)

Die Bundesregierung begrüßt die Entschließung des Bundesrates und wird auch ihrerseits darauf hinwirken, daß der Gesetzentwurf noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet wird.

Zu 3. (§ 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 1)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Sie sieht in der mit § 1 Abs. 2 angestrebten Bindung weiterer Aufgabenübertragungen an das Erfordernis einer Rechtsnorm und an die in § 1 Abs. 1 beschriebene substantielle Funktion des Meldewesens keinen unzulässigen Eingriff in die Organisationshoheit der Länder. Auch vermag sie nicht den vom Bundesrat hergestellten Sachzusammenhang mit dem in § 18 Abs. 6 postulierten „funktionalen Behördenbegriff" zu erkennen. Vielmehr ist sie der Auffassung, daß eine solche Regelung im Interesse eines wirksamen Datenschutzes und zur Herstellung der notwendigen Transparenz im Meldewesen geboten ist.

Zu 4. (§ 1 Abs. 3 und 4)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Sie hält es aus Gründen der Transparenz des Datenschutzes im Melderecht für erforderlich, schon im Rahmen der „Allgemeinen Bestimmungen" des Entwurfs klarzustellen, aus welchen Quellen das Melderegister gespeist wird sowie daß und an wen Daten weitergeleitet werden dürfen. Darüber hinaus soll durch § 1 Abs. 4 deutlich gemacht werden, daß die Verarbeitung oder sonstige Nutzung personenbezogener Daten durch die Meldebehörden unter dem Gesetzesvorbehalt steht. Zur Frage der subsidiären Geltung der Landesdatenschutzgesetze hat die Bundesregierung in der Begründung zum Gesetzentwurf Stellung genommen; diese Frage konnte im Gesetz selbst nicht geregelt werden.

Zu 5. (§ 2 Abs. 1 nach Nummer 7: Nummer 7 a)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Sie ist der Auffassung, daß für die Erhebung und Speicherung der Berufsangabe im Melderegister kein Bedürfnis besteht. Denn diese z. Z. noch gespeicherte Angabe ist in einer Vielzahl von Fällen unrichtig, weil die Meldebehörde den aktuellen Beruf in der Regel nur im Zusammenhang mit einem Wohnungswechsel erfährt. Eine auf Bundesrecht beruhende Verpflichtung der Meldebehörde zur Speicherung des Berufs besteht nicht. Da einer Vermeidung der Weitergabe unrichtiger Daten aus datenschutzrechtlicher Sicht größeres Gewicht zukommt als verwaltungspraktischen Erfordernissen, hält die Bundesregierung – auch unter Würdigung der vom Bundesrat genannten Gründe – die Erfassung und Speicherung der Berufsangabe für entbehrlich.

Unabhängig davon wird die Bundesregierung im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens prüfen, ob auf Grund des § 5 Nr. 3 des vom Bundesrat angeführten Bevölkerungsstatistischen Gesetzes die Aufnahme des zusätzlichen Datums „erwerbstätig/nicht erwerbstätig" veranlaßt ist.

Sollten die Länder für die Erfüllung eigener Aufgaben die Angabe des Berufes benötigen, bleibt es ihnen im übrigen unbenommen, dieses Datum durch Landesgesetz zusätzlich zu bestimmen (§ 2 Abs. 4).

Zu 6. (§ 2 Abs. 1 Nr. 8)

Gegen den Vorschlag des Bundesrates werden keine Einwendungen erhoben.

Zu 7. (§ 2 Abs. 1 Nr. 10)

Die Bundesregierung wird diese Frage im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

Zu 8. (§ 2 Abs. 1 Nr. 11)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Eine Erweiterung des Datenkatalogs um das Datum „besondere Aufenthaltsverhältnisse", die Speicherung der Tatsache also, daß ein Einwohner sich z. B. in einer Justizvollzugsanstalt oder einer psychiatrischen Klinik aufhält, kann weder mit der in § 1 Abs. 1 beschriebenen Aufgabenstellung des Meldewesens noch mit anderen staatlichen Aufgaben, an denen die Meldebehörden mit-

zuwirken haben (z. B. § 2 Abs. 2), begründet werden. Die Speicherung „besonderer Aufenthaltsverhältnisse" ist daher mit dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung nicht vereinbar.

Zu 9. (§ 2 Abs. 1 Nr. 14)

Gegen den Vorschlag des Bundesrates werden keine Einwendungen erhoben.

Zu 10. (§ 2 Abs. 1 Nr. 15)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu.

Zu 11. (§ 2 Abs. 2)

Gegen den Vorschlag des Bundesrates werden keine Einwendungen erhoben.

Zu 12. (§ 2 Abs. 2 Nr. 2)

Die Bundesregierung wird diese Frage im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens prüfen, weist aber bereits jetzt darauf hin, daß einer zur Realisierung des Halbteilungsgrundsatzes erforderlichen Ergänzung des Datenbestandes der Meldebehörden Bedenken aus organisatorischen und aus Gesichtspunkten des Datenschutzes entgegenstehen dürften.

Zu 13. (§ 2 Abs. 4)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Sie hält an ihrer Auffassung fest, daß die Rechtsgrundlage zumindest in den Fällen, in denen es um die Festlegung von Speicherungs- bzw. Erhebungsdaten geht, ein formelles Landesgesetz sein muß. Der Bürger hat ihrer Ansicht nach ein Recht darauf, daß derart wichtige Fragen in einem Verfahren geregelt werden, das ein Höchstmaß an öffentlicher Auseinandersetzung und Entscheidungssuche gewährleistet. Die Bundesregierung ist im übrigen der Auffassung, daß der Bund den Ländern mindestens in Fällen dieser Art die Form des formellen Gesetzes zur Ausfüllung eines Rahmengesetzes vorschreiben darf.

Zu 14. (§ 3 Satz 2)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Sie ist nicht der Auffassung, daß § 3 Satz 2 in verfassungspolitisch bedenklicher Weise in die Organisationshoheit der Länder eingreift. Diese Vorschrift dient in erster Linie dem Datenschutz und soll insoweit das in § 3 Satz 1 postulierte Zweckbindungsgebot konkretisieren.

Zu 15. (§ 3 Satz 1 und 3)

Die Bundesregierung stimmt den Vorschlägen des Bundesrates zu.

Zu 16. (§ 3 Satz 4)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Die in § 18 Abs. 3 genannten Behörden benötigen zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht das in § 2 Abs. 2 Nr. 1 genannte Datum „Tatsache des Wahlausschusses". Folgerichtig muß es unter das Zweckbindungsgebot der Sätze 1 bis 3 fallen. Der engen Bindung an den Zweck kommt in diesem Falle besondere Bedeutung zu, weil der Ausschluß von Wahlrecht sowohl in einer psychischen Erkrankung als auch in strafrechtlich relevantem Verhalten begründet sein kann. Die Kenntnis Dritter von diesem Datum und evtl. Mutmaßungen über den Ausschlußgrund würden unzulässig in die Persönlichkeitssphäre des einzelnen eingreifen. Die Bundesregierung hält das vom Bundesrat angeführte Argument, wonach bei einer Einsicht in das Melderegister die Kenntniserlangung des fraglichen Datums nicht ausgeschlossen werden kann, im Hinblick auf die vorgeschriebene getrennte Speicherung der Spezialdaten nicht für stichhaltig.

Zu 17. (§ 4)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates aus den zu 13. genannten Gründen nicht zu.

Zu 18. (§ 5)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Ihr ist zwar bekannt, daß das in den geltenden Landesdatenschutzgesetzen enthaltene „Datengeheimnis" sich auch auf die Tätigkeit der Meldebehörden erstreckt. Es deckt aber weder begrifflich noch in seinem Anwendungsbereich das besondere Schutzbedürfnis der in den Melderegistern gespeicherten Daten voll ab. Das Meldegeheimnis bezieht zusätzlich zu den Tatbestandsvoraussetzungen des Datengeheimnisses das unbefugte „Erheben" von Daten mit ein und erstreckt durch die Formulierung „bei der Verarbeitung oder sonstigen Verwaltung personenbezogener Daten" den Anwendungsbereich der Vorschrift über die unmittelbar bei der Datenverarbeitung Beschäftigten hinaus auf alle Bediensteten der Meldebehörde aus.

Zu 19. (§ 6 Satz 1 und 2)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu.

Zu 20. (§ 6 Satz 3)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Da § 6 eine Konkretisierung verfassungsrechtlicher Grundsätze ist, könnte in den Fällen, in denen die Verarbeitung oder sonstige Nutzung personenbezogener Daten gesetzlich vorgeschrieben ist, eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange im Sinne dieser Vorschrift nur dann vorliegen, wenn die gesetzliche Vorschrift verfas-

sungswidrig wäre, Diese Möglichkeit sollte der hier zur Erörterung stehenden Regelung nicht zugrunde gelegt werden. Außerdem würde bei Annahme des Vorschlages des Bundesrates Satz 3 Nr. 2 des Regierungsentwurfs entfallen. Dem kann die Bundesregierung ebenfalls nicht zustimmen, weil sie die ausdrückliche Erwähnung des Instituts der im Bundesdatenschutzgesetz und in den Datenschutzgesetzen der Länder ebenfalls aufgeführten „schriftlichen Einwilligung" aus Gründen der Transparenz des Datenschutzes im Meldewesen für erforderlich hält.

Zu 21. und 22. (§ 7 Nr. 1, § 8)

Die Bundesregierung stimmt den Vorschlägen des Bundesrates nicht zu. Sie widerspricht zwar nicht grundsätzlich der Auffassung des Bundesrates, wonach die Regelung der gebührenrechtlichen Behandlung von meldebehördlichen Amtshandlungen auch weiterhin dem Landesrecht vorbehalten bleiben sollte. Dies kann jedoch nicht gelten, wenn eine Gebührenregelung aus anderen als fiskalischen Gründen erforderlich ist. So liegt es hier. Die Gebührenfreiheit für Auskünfte über eigene Daten verfolgt den Zweck, eine prohibitive Wirkung bei den Auskunftssuchenden zu vermeiden. Dieses Ziel könnte bundeseinheitlich nicht erreicht werden, wenn es den Ländern freigestellt bliebe, zu regeln, ob und in welcher Höhe Gebühren für derartige Amtshandlungen erhoben werden.

Zu 23. (§ 9)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag des Bundesrates im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

Zu 24. (§§ 10 und 7)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Sie wird jedoch im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens prüfen, ob dem Anliegen des Bundesrates hinsichtlich der Löschung von zur Aufgabenerfüllung nicht mehr benötigter Daten, die z. B. in Papierregistern oder auf Mikrofilmen gespeichert sind, durch eine Übergangsvorschrift Rechnung getragen werden sollte.

Zu 25. (§ 11)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Sie ist der Auffassung, daß eine selbständige An- und Abmeldepflicht des Wohnungsgebers nicht nur zu höheren Kosten und zu einer weiteren Bürokratisierung führen, sondern daß darüber hinaus dem Wohnungsgeber eine politisch nicht wünschenswerte hauswartähnliche Stellung übertragen würde. Die Bundesregierung läßt sich im übrigen von der Überzeugung leiten, daß die im Regierungsentwurf bereits vorgesehene Mitwirkung des Wohnungsgebers, die auch der bestehenden Rechtslage in den meisten Ländern entspricht, bei angemessener landesrechtlicher Ausgestaltung ausreicht, um eine möglichst weitgehende Richtigkeit der Melderegister zu gewährleisten.

Dem redaktionellen Vorschlag des Bundesrates, in Absatz 3 Satz 1 das Wort „an" durch das Wort „bei" zu ersetzen, wird zugestimmt.

Zu 26. (§ 12)

Die Bundesregierung wird im Verlauf des weiteren Gesetzgebungsverfahrens prüfen, ob im Interesse einer länderübergreifenden Einheitlichkeit des Hauptwohnungsbegriffes, der nach der Auffassung des Bundesrates auf objektiven Merkmalen beruhen soll, eine bundeseinheitliche Regelung geboten ist.

Zu 27. (§ 14)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu.

Zu 28. (§ 16 Abs. 1)

Gegen den Vorschlag des Bundesrates werden im Rahmen dieser Vorschrift keine Einwendungen erhoben.

Zu 29. (§ 16 Abs. 2 und 3)

Gegen die Vorschläge des Bundesrates werden keine Einwendungen erhoben.

Zu 30. (§ 16 Abs. 4)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Sie ist der Auffassung, daß es sich bei den in den Absätzen 2 und 3 geregelten Meldepflichten um einen Ausfluß der polizeilichen Gefahrenabwehr handelt, ein legitimes Interesse an der Kenntnis der zu diesem Zweck von dem Betroffenen anzugebenden Daten also nur den dafür zuständigen Behörden zugesprochen werden kann. Eine darüber hinausgehende Auswertung der Meldevordrucke widerspricht einer Grundforderung des Datenschutzes, weil die Gefahr entstehen könnte, daß z. B. Aufenthalte betroffener Bürger in Fachkliniken oder Entziehungsheimen anderen Behörden oder gar privaten Dritten unzulässigerweise bekannt werden. Den Bedürfnissen anderer Verwaltungszweige (z. B. Statistik, Steuer) kann dadurch Rechnung getragen werden, daß im Wege einer besonderen Gestaltung der Meldevordrucke nur die erforderlichen, anonymisierten Daten übermittelt werden.

Zu 31. (§ 16 Abs. 5)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Sie ist der Auffassung, daß durch diese Vorschrift bundeseinheitlich ein möglichst wirksamer Schutz der von den Betroffenen anzugebenden Daten gewährleistet wird.

Zu 32. (§ 17 Abs. 1)

Gegen den Vorschlag des Bundesrates werden keine Einwendungen erhoben.

Zu 33. (§ 18 Abs. 1 und 2)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Sie erkennt zwar an, daß auch der Bundesrat im Grundsatz von der Notwendigkeit der Einschränkung des Umfanges der im behördlichen Bereich zu übermittelnden Daten ausgeht. Die Bundesregierung bleibt gleichwohl bei ihrem Standpunkt, daß die aus Artikel 35 Abs. 1 GG folgende Pflicht zur Amtshilfe den spezifischen Erfordernissen des Meldewesens Rechnung tragen muß. Diesem Ziel dient die enumerative Aufzählung der üblicherweise von anderen Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten Einzeldaten in Absatz 1, die auch berücksichtigt, daß in einem nach seinem Erscheinungsbild klar umrissenen und in seinen Arbeitsabläufen beschreibbaren Verwaltungssektor wie dem Meldewesen an die Gestaltung des bereichsspezifischen Datenschutzrechts höhere Anforderungen gestellt werden müssen und können, als dies in den als Auffanggesetzen eine umfassende Gültigkeit beanspruchenden Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder möglich ist.

Zu 34. (§ 18 Abs. 3 Satz 2 und 3)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Sie ist zwar mit dem Bundesrat der Auffassung, daß den Sicherheitsbehörden eine über die Absätze 1 und 2 hinausgehende erleichterte Zugriffsmöglichkeit auf alle Daten und Hinweise aus dem Melderegister eröffnet werden muß. Dies muß aber in einer Weise geschehen, die es den Datenschutz-Kontrollorganen ermöglicht, entsprechende Zugriffe zu überprüfen. Der Vorschlag des Bundesrates würde indes für die Sicherheitsbehörden einen Feiraum schaffen und damit dem mit § 18 angestrebten System des Datenschutzes innerhalb des behördlichen Bereichs zuwiderlaufen.

Die Bundesregierung vermag auch die Besorgnis des Bundesrates, daß „bei fast jeder Anfrage eine Niederschrift anzulegen" wäre, nicht zu teilen. Nach ihrer Kenntnis reichen für die üblichen Fälle der Identifizierung und des Wohnungsnachweises einer Person die in Absatz 1 aufgeführten Daten, für deren Übermittlung eine Pflicht zur Protokollierung nicht vorgesehen ist, aus. Die Regelung in Absatz 3 bezieht sich also nur auf die wenigen Fälle, in denen aus konkreten Gründen eine differenziertere Kenntnis der Daten und des persönlichen Umfeldes unerläßlich ist; die hierdurch verursachte Mehrbelastung dürfte gering sein. Mit der Regelung soll zudem erreicht werden, daß die Sicherheitsbehörden in jedem Einzelfall prüfen, ob eine über den Katalog des Absatzes 1 hinausgehende Datenkenntnis überhaupt erforderlich ist. Die Bundesregierung ist im übrigen der Auffassung, daß die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Meldewesen auch die aus Datenschutzgründen erforderliche Festlegung einer entsprechenden Protokollierungspflicht der in den Ländern für Sicherheits- und Strafverfolgungsaufgaben zuständigen Behörden bei Anfragen nach Absatz 3 Satz 1 umfaßt.

Zu 35. (§ 18 Abs. 3 Satz 4)

Gegen den Vorschlag des Bundesrates werden keine Einwendungen erhoben.

Zu 36. (§ 18 Abs. 5)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag des Bundesrates im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

Zu 37. (§ 18 Abs. 6 und § 21)

Die Bundesregierung stimmt den Vorschlägen des Bundesrates nicht zu. Sie ist der Auffassung, daß auch die Weitergabe von Melderegisterdaten an Stellen derselben Verwaltungseinheit eine Datenübermittlung darstellt und daher die gleichen Grundsätze zu gelten haben wie bei Datenübermittlungen an andere Behörden. Der mit Absatz 6 für das Meldewesen bundeseinheitlich vorgegebene „funktionale Behördenbegriff" lehnt sich an § 1 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes an und findet sich in ähnlicher Form z. B. auch im Bayerischen und Saarländischen Datenschutzgesetz. Ziel der Bundesregierung ist es, insoweit zu einer einheitlichen Regelung zu gelangen, um dadurch einen gleichartigen Schutz der Persönlichkeitsrechte des Bürgers im Bereich des Meldewesens sicherzustellen. Dafür reichen landesrechtliche Regelungen nicht aus.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Anfügung eines neuen Absatzes 7 an § 21 wäre eine Folgeänderung, der die Bundesregierung aus den vorstehenden Gründen ebenfalls nicht zuzustimmen vermag.

Zu 38. (§ 19 Abs. 1)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag des Bundesrates im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

Zu 39. (§ 19 Abs. 2)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu. Sie wird aber im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens prüfen, welche Folgerungen im Hinblick auf die unterschiedlichen staatskirchenrechtlichen Verhältnisse in den Ländern ggf. veranlaßt sein könnten.

Zu 40. (§ 20)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag des Bundesrates im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens prüfen, weist aber bereits jetzt darauf hin, daß sie Zweifel hat, ob zwischen Landesbehörden, die nicht beide Meldebehörden sind, eine länderüberschreitende regelmäßige Übermittlung von Melderegisterdaten überhaupt denkbar ist.

Zu 41. (§ 21 Abs. 2 Satz 1)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag des Bundesrates im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

Zu 42. (§ 21 Abs. 2 Satz 1 nach Nummer 2: Nummer 2 a)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates aus den zu 5. genannten Gründen nicht zu.

Zu 43. (§ 21 Abs. 2 Satz 1 nach Nummer 5: Nummern 5 a und 5 b)

Gegen den Vorschlag des Bundesrates werden keine Einwendungen erhoben.

Zu 44. (§ 21 Abs. 3)

Gegen den Vorschlag des Bundesrates werden im Rahmen dieser Vorschrift keine Einwendungen erhoben.

Zu 45. (§ 22 Abs. 1)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates zu.

Zu 46. (§ 22 Abs. 2 und Überschrift)

Die Bundesregierung stimmt den Vorschlägen des Bundesrates nicht zu. Ihr ist bekannt, daß die Meldebehörden vor allem von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und der Lokalpresse häufig um Auskünfte über Jubiläumsdaten gebeten werden. Die hierzu bestehenden Regelungen in den Ländern weichen zum Teil erheblich voneinander ab. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Bewertung der schutzwürdigen Belange der betroffenen Einwohner. Die Bundesregierung hält deshalb eine bundeseinheitliche Rahmenregelung für notwendig, während auch nach ihrer Auffassung das Nähere, z. B. die Art der Einholung der Einwilligung und deren Form, landesrechtlicher Regelung überlassen bleiben soll. Aus diesen Gründen sieht die Bundesregierung auch keinen Anlaß, die Überschrift der Vorschrift zu ändern.

Zu 47. (§ 23 Abs. 1)

Gegen den Vorschlag des Bundesrates werden keine Einwendungen erhoben.

Zu 48. (§ 23 Abs. 2 und § 26 Abs. 1)

Gegen die Vorschläge des Bundesrates werden keine Einwendungen erhoben.